



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
Y JURÍDICAS**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO  
PENAL, FILOSOFÍA DEL DERECHO,  
FILOSOFÍA MORAL Y FILOSOFÍA**

**TESIS DOCTORAL**

**PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA  
MEXICANA: CAMINO INCIERTO O  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

**PRESENTADA POR:  
CARLOS ALBERTO AGUILAR BLANCAS**

**DIRIGIDA POR:  
DR. D. RAMÓN RUIZ RUIZ  
DR. D. MIGUEL ÁNGEL SUÁREZ ROMERO**

**JAÉN, 6 DE MAYO DE 2014**

**ISBN 978-84-16819-82-9**



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO PENAL, FILOSOFÍA DEL DERECHO,**  
**FILOSOFÍA MORAL Y FILOSOFÍA**

**TESIS DOCTORAL**

**“PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA:  
CAMINO INCIERTO O FORTALECIMIENTO  
INSTITUCIONAL”**

**Autor:**

**Carlos Alberto Aguilar Blancas**

**Directores:**

**Dr. Ramón Ruiz Ruiz**

**Dr. Miguel Ángel Suárez Romero**

**Jaén, octubre de 2013**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN AL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO</b>	
<b>I.1. EL ESTADO</b>	17
I.1.1. Concepto y formas de Estado	
I.1.2. El Estado Mexicano	
<b>I.2. EL GOBIERNO</b>	32
I.2.1. Concepto y formas de gobierno	
I.2.2. El gobierno mexicano	
<b>I.3. EL ESTADO DE DERECHO</b>	46
I.3.1. La democracia y el Estado de Derecho	
I.3.2. El Estado de Derecho en México	
<b>I.4. LA SEPARACIÓN DE PODERES</b>	60
I.4.1. La doctrina de la separación de poderes	
I.4.2. La separación de poderes en México	
I.4.3. El poder legislativo mexicano	
I.4.4. El poder judicial mexicano	
I.4.5. El poder ejecutivo mexicano: el presidencialismo.	

CAPÍTULO II: LA DEMOCRACIA MEXICANA

<b>II.1. SISTEMA ELECTORAL</b>	118
II.1.1. Los sistemas electorales y los partidos políticos.	
II.1.2. El Sistema electoral mexicano.	
<b>II.2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO</b>	154
II.2.1. Periodo Precolombino.	
II.2.2. La Conquista	
II.2.3. La Independencia	
II.2.4. La Constitución de 1824	
II.2.5. La Constitución de 1857	
II.2.6. La Constitución de 1917	
II.2.7. Los inicios de la apertura electoral	
II.2.8. La reforma electoral de 1977	
II.2.9. El proceso de reforma de 1990-1994	
II.2.10. El proceso de transición de 1996-2007	
<b>II.3. DILEMAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA</b>	188
II.3.1. Crisis del régimen democrático mexicano: Cambio político o urgencia de un nuevo equilibrio de poderes.	
II.3.2. Los dilemas de la participación política en la democracia mexicana: Avances hacia una sociedad democrática	
<b>II.4. PROPUESTAS PARA PERFECCIONAR LA DEMOCRACIA EN MÉXICO</b>	207
II.4.1. Segunda vuelta electoral.	
II.4.2. Fortalecimiento de la democracia directa: El plebiscito y el referéndum	
II.4.3. Redición de cuentas y revocación de mandato	
II.4.4. Las campañas electorales y los medios de comunicación	

**CAPÍTULO III: HACIA UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO**

<b>III.1. RÉGIMEN PARLAMENTARIO: IMPLICACIONES Y ALCANCES</b>	260
III.1.1. Las instituciones del régimen parlamentario: el Parlamento	
III.1.2. Las instituciones del régimen parlamentario: El Jefe de Estado	
III.1.2. Las instituciones del régimen parlamentario: El Jefe de Gobierno o Primer Ministro	
III.1.3. El papel de los partidos políticos en el régimen parlamentario	
III.1.4. Las relaciones entre gobierno, parlamento y partidos políticos en el régimen parlamentario	
<b>III.2. ¿ES VIABLE EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN MÉXICO?</b>	303
III.2.1. Introducción	
III.2.2. Los dilemas del régimen presidencialista en México	
III.2.3. Las experiencias parlamentarias en Latinoamérica y en México	
III.2.4. Argumentos a favor y en contra de un régimen parlamentario en México	
<b>CONCLUSIONES</b>	362
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	375

## INTRODUCCIÓN.

*“Aquellas personas que no están dispuestas a pequeñas reformas, no estarán nunca en las filas de los hombres que apuestan a cambios trascendentales”*

*Mahatma Gandhi*

Una de las motivaciones que nos empujó a analizar y estudiar un área del Derecho que pocos juristas en México han explorado, debido a su complejidad y su interrelación con otras disciplinas como son la Ciencia Política, la Sociología y la Teoría del Estado, además de porque el tema de las instituciones electorales interesa sólo a un puñado de especialistas, ha sido los cambios producidos recientemente en el sistema electoral mexicano, así como las perspectivas que se tienen hacia el futuro, con base en las reformas constitucionales de 2007 en materia electoral, en virtud de las cuales México se adjudicó un esfuerzo para poder actualizar y mejorar su procedimiento e instituciones electorales. Del proceso de dichas reformas se observó que el diálogo y el consenso fueron los mecanismos para lograr el perfeccionamiento de las instituciones de gobierno, y de las formas y ámbitos de participación ciudadana.

Durante varias décadas, las reformas electorales se entendían como instrumento de legitimación del sistema diseñado por quienes ocupaban el poder. Sin embargo, con el paso del tiempo, éstas se transformaron en producto del consenso de varias fuerzas políticas que implementaron normas encaminadas a lograr la gobernabilidad. Por ello, es oportuno analizar el impacto que tuvieron estos procesos en el sistema político mexicano con el objetivo de comprender el presente político en México.

En 1970, año donde se inicia el proceso de reformas de fondo al sistema electoral y político de México, no había estudios electorales por la falta de una competencia real en las elecciones. Empero, en los últimos 30 años se han experimentado cambios profundos, entre los cuales uno de los más notables fue el fin de

la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y la irrupción de la pluralidad política como reflejo de la diversidad social. La evolución del escenario político trajo consigo una competencia abierta, plural y efectiva que exigió el diseño de nuevas instituciones y reglas. Al mismo tiempo se consolidaban el respeto de los derechos civiles y políticos, el principio de la separación de poderes y el mecanismo constitucional de pesos y contrapesos con el fin de regir el buen funcionamiento del régimen político.

Se pasó del autoritarismo a la democracia pluripartidista dentro de un marco institucional, el cual fue gradualmente reformado con la finalidad de satisfacer las demandas de participación y de organización. Sin embargo, estas transformaciones han dejado muchas interrogantes con respecto a la calidad de la democracia y a la eficiencia del sistema político. Desde entonces han surgido nuevos actores, se han renovado las élites políticas y se promovieron nuevas organizaciones de interés particular que demandaban el derecho a participar tanto en la competencia por el poder como en el diseño de las políticas gubernamentales. Al grado de que la opinión pública se ha convertido en un factor real de poder cuya influencia se manifiesta en el comportamiento y en las decisiones de gobiernos, legisladores y hasta miembros del Poder Judicial.

Con respecto a la transformación del sistema de partidos en México, esta se dio a partir de una concepción ideal de lo que algún día debían ser los partidos, sin ignorar la concepción de representación política y el papel que en ella desempeñan los partidos. En este sentido, observamos que el sistema de partidos sigue acomodándose a las transformaciones resultantes del proceso de cambio democrático que se vive en México. En ocasiones esas transformaciones provocan tensiones internas en los partidos que constituyen un reto para su institucionalización y relaciones interpartidistas, así como para su consolidación, además de ello, está el reto de superar la percepción negativa que existe entre el electorado. Ante esta última situación sería adecuado introducir en la legislación electoral elementos que contribuyan a abrir el acceso a la representación política y la participación en la toma de decisiones públicas (plebiscito, revocación de mandato y referéndum). Una posible solución a las complicaciones sobre la institucionalización de los partidos políticos será a través de un cambio de valores y prácticas de la clase política.

En el contexto de gobiernos divididos<sup>1</sup> implantado desde 1997 en México, las negociaciones sobre las reformas electorales se trasladaron al Congreso, dejando al Ejecutivo como un actor más. Las últimas reformas electorales trascendentales fueron aprobadas prácticamente por el consenso de las principales fuerzas políticas, ante tal situación se vislumbran reformas encaminadas a introducir cambios en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que, sin llegar a transformar el sistema de gobierno, sí permitan darle agilidad a los procesos legislativos

No obstante, a diferencia de otros países que alcanzaron la democracia en las últimas décadas del siglo pasado, México no experimentó un cambio estructural que significara la desaparición y sustitución del viejo sistema político. La alternancia se basó en el continuo mejoramiento de las instituciones y regulaciones electorales; las condiciones de competencia cada vez más transparentes y equitativas, al tiempo que se favoreció la participación ciudadana y el fortalecimiento de los partidos, y la voluntad de la sociedad. El cambio se desarrolló en un proceso de larga duración donde la equidad electoral y la imparcialidad del órgano arbitral fueron decisivas para que la transición se produjera sin arriesgar la estabilidad política.

El cambio fortaleció a los partidos políticos y sus nuevas funciones, pero dejó prácticamente intacto el sistema político que funcionó durante el autoritarismo. Su conservación se debe a que ese sistema ha demostrado que tiene la capacidad de adaptarse a la nueva realidad política y, es compatible con los sistemas democráticos. Sin embargo, se observa que dicha flexibilidad no parece funcionar adecuadamente, en particular, en lo tocante a la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y al creciente papel que el Poder Judicial desempeña como árbitro de los conflictos políticos entre partidos y entre los otros poderes.

---

<sup>1</sup> Los gobiernos divididos han sido considerados, por tradición, como fuentes no sólo de conflicto, sino también de la parálisis de la administración pública. Por décadas se pensó que el Ejecutivo y, en particular, la posibilidad de diseñar y aplicar políticas públicas efectivas, se limitaban cuando el partido del Presidente no controlaba al Congreso, toda vez que de su apoyo y aprobación dependerían las iniciativas que presentara (vid. Sundsquist, J.L., "Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States," *Political Science Quarterly*, volumen 103, número 4, 1988, pp. 613-635). Y, en efecto, son muchos quienes sostienen que la experiencia ha demostrado que en un sistema donde la división de poderes cuenta con verdadero equilibrio, cuando partidos diferentes ocupan el Ejecutivo y el Legislativo, la posibilidad de que se produzcan conflictos entre ellos es muy alta. Los intereses de corto y mediano plazo y, en particular, los cálculos sobre cómo obtener ventajas electorales pueden afectar seriamente el desempeño del gobierno (vid. Edwards III, G., A. Barrett y J. Peake, "The legislative impact of divided government," *American Journal of Political Science*, volumen 41, número 2, 1997, pp. 545-563).



Por otro lado, el sistema político mexicano ha mostrado frecuentes conflictos entre los poderes y, en especial, ha exhibido un Ejecutivo débil, incapaz de superar la oposición de un Congreso cada vez más fragmentado en su representación partidaria. Es preciso señalar que el origen de dicha debilidad no está en una redistribución de facultades que fortaleciera al Legislativo, es decir, el Congreso no tiene más atribuciones ni el Ejecutivo menos; simplemente que este último ya no tiene manera de subordinar políticamente al Congreso. El desequilibrio que afecta al Ejecutivo se ha producido por la influencia de algunos factores propios de la coyuntura histórica: la falta de institucionalización de los partidos, en donde prevalecían los intereses particulares sobre los compromisos democráticos; la utilización del Congreso, ya que resultaba fácil que los legisladores asumieran un papel de militantes de un partido que busca el poder, que de legisladores; la creciente polarización ideológica, que provocaba enfrentamientos; y, en fin, la creación de partidos políticos con poca representación pero capaces de negociar apoyos ocasionando la parálisis de los acuerdos legislativos, favoreciendo las confrontaciones.

En atención a lo anterior, abarcaremos en este trabajo el estudio y análisis del sistema político-electoral mexicano con motivo de los resultados obtenidos en los pasados procesos electorales presidenciales (2000, 2006, y 2012 respectivamente). Dicho estudio se realizó partiendo de las características generales del régimen político mexicano, en donde, se puso énfasis en explicar los conceptos íntimamente ligados al sistema mexicano, como son Forma de Estado, Forma de Gobierno, Democracia, Estado de Derecho, Gobernabilidad, Separación de Poderes y por último los tres Poderes que conforman a la nación mexicana: Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Para iniciar el desarrollo del presente trabajo se tratan las cuestiones generales del régimen político mexicano, en donde el tema de Estado<sup>2</sup>, ha sido objeto de diversos estudios, en ocasiones de manera independiente por la ciencia política, la teoría del Estado y el Derecho Constitucional. La evolución del Estado como realidad social a través de la historia, no siempre atañe a las características que han señalado los autores;

---

<sup>2</sup> La definición del Estado en ocasiones resulta difícil dada la multiplicidad de los objetos que el término comúnmente designa, en ocasiones es usada en un sentido muy amplio, para designar a la sociedad como tal, sin embargo, con frecuencia el vocablo es empleado en un sentido mucho más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad, que es el gobierno, la nación, o el territorio (vid. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Maynez, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 215).

el Estado como actualmente lo conocemos no es una creación reciente ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo.

Hablando del Estado mexicano, éste tiene personalidad jurídica, desde que se hizo independiente y soberano el 27 de septiembre de 1821 y como consecuencia de su soberanía e independencia frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, su orden jurídico y el sentido de su política interna e internacional. La forma del Estado mexicano, por su parte, es de una república representativa, democrática, federal. También los distitos estados que integran la Federación adoptaron, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Por su parte, cuando hablamos de la forma de gobierno<sup>3</sup> se hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, a la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.<sup>4</sup> Analizaremos, en este sentido, como el gobierno mexicano es de tipo presidencial, ya que se encuentran las siguientes características: en una sola persona se reúnen las calidades de Jefe de Estado y Gobierno –por consiguiente no hay Primer ministro ni gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso–, a esta persona se le denomina Presidente de la República,<sup>5</sup> él nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la administración pública federal, central y paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores, a agentes diplomáticos, coroneles y oficiales superiores del ejército, dispone de la guardia nacional, dirige la política exterior,

---

<sup>3</sup> La forma de Estado se refiere al todo y la forma de gobierno, a una parte de ese todo, es decir, los poderes u órganos del Estado que lo ejercitan. Dentro de estos conceptos es importante que queden clarificados los conceptos: Régimen Político, como el conjunto de instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso a la distribución y el ejercicio del proceso político.<sup>3</sup> Gobierno, como el conjunto de personas e instituciones a las que legalmente les está confiado el ejercicio del poder público en una sociedad (vid. Instituto Federal Electoral, “El voto y la representación democrática”, en *Apuntes de cultura democrática*, Tomo 3, segunda edición, diciembre de 1997, México, p. 32).

<sup>4</sup> Vid. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1995, p. 114

<sup>5</sup> Uno de los elementos que tradicionalmente ha dotado de gran especificidad al régimen mexicano tuvo su origen en la configuración de la forma de gobierno presidencialista. La Presidencia de la República, como producto del devenir histórico, llegó a estar definida por la configuración de tres tipos de factores: a) los característicos de una forma presidencialista; b) un conjunto amplio de facultades constitucionales, y c) una serie de capacidades no escritas pero con una significativa presencia en la articulación y funcionamiento del sistema político, o lo que se ha denominado poderes metaconstitucionales (vid. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1978, p. 55).

convoca al Congreso a sesiones extraordinarias, facilita al Poder Judicial los auxilios que necesite, además de contar entre otras facultades la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Posteriormente, en el Capítulo II englobaremos los aspectos generales de los sistemas electorales y la conformación del sistema de partidos, los tópicos de este sistema en México, para posteriormente explicar la evolución histórica del sistema electoral mexicano, incluyendo los cambios que se han producido o se podrán producir en el sistema electoral y político mexicano, respectivamente, es decir, tratar los temas que han envuelto a la figura denominada transición democrática dentro del marco de los dilemas de la democracia mexicana y los retos de la gobernabilidad. Así mismo, analizaremos figuras jurídicas que podrán ser protagonistas en el sistema mexicano en un futuro muy cercano, éstas son: democracia directa (plebiscito, referéndum y revocación de mandato) y segunda vuelta electoral.

Ciertamente, la democracia encierra no únicamente el concepto de gobierno del pueblo, sino también su grado de participación en las decisiones fundamentales. La democracia es una *politeia*<sup>6</sup> en la cual el interés de todos se superpone al de una fracción. Las representaciones que se tienen de la democracia son complejas y divergen de país a país, en su construcción intervienen concepciones clásicas, nociones históricas, instituciones, procedimientos, principios de representación y participación. Y, ciertamente, en la mayor parte de los países que han transitado del autoritarismo a la democracia, el acto que marcaría simbólicamente el inicio de la democracia ha sido la convocatoria a elecciones, señalando el reconocimiento a los partidos, la aceptación de la pluralidad y la devolución a la ciudadanía de su potestad de elección. Sin embargo, en México su legitimidad democrática, que en otros países estaría garantizada por el voto y la equidad de los procedimientos, se ha visto mermada por la duda de los procesos electorales y de sus resultados.

La sociedad mexicana, los partidos políticos, el Presidente de la República y los grupos parlamentarios que integran el Congreso de la Unión, deben tener en cuenta que

---

<sup>6</sup> Vid. Romilly, J. de, *Los fundamentos de la democracia*, Cupsa, Madrid, 1977, p. 149

se trata de alcanzar un orden normativo de mayor calidad, más flexible, mejor intercomunicado tanto con la sociedad como con la estructura de decisiones de gobierno. Por ello, continuando con este camino, son objeto de análisis las actuales instituciones electorales como son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y las perspectivas de una renovación del sistema electoral mexicano, para tal efecto, se realiza un estudio de los temas que podrá abarcar la transición democrática que requiere México en materia electoral para beneficio del régimen que está establecido.

Respecto a la interconexión entre sistema de partidos y sistema electoral, mencionaremos que son dos realidades indisolublemente ligadas. La exactitud mayor o menor de la representación política, por ejemplo, depende del sistema electoral y del sistema de partidos, considerados como elementos de un mismo complejo, raramente aislables uno del otro.<sup>7</sup> México no ha experimentado un cambio de régimen sino un cambio en el vértice del sistema político nacional.

En México durante varias décadas se ha estado observando que su presidencialismo con su división estricta de poderes se encuentra desgastado. Se tiene un Poder Legislativo débil y fragmentado, la falta de un parlamento fuerte y la presencia de un presidencialismo desgastado y débil, debe llevar a comenzar a discutir la factibilidad de que México comience un camino que lo lleve a consolidar un sistema parlamentario.<sup>8</sup> Con ello, se observará un mejor ambiente político, los actores y la sociedad podrán llegar a verdaderos acuerdos que beneficien al país en materia económica, social, cultural, política y un orden jurídico confiable y del cual tengamos la certeza y seguridad de que se respetan los derechos fundamentales de las personas.

El avance que se ha obtenido tanto por las reformas constitucionales de 1996 y 2007 en materia electoral están lejos de ser lo único que deba darse dentro de los propósitos de renovación político-electoral de México, estos adelantos son importantes hacia esa ruta, sin embargo, aún es necesario introducir al actual sistema electoral mexicano nuevas figuras como son: segunda vuelta electoral y la denominada

---

<sup>7</sup> Vid. Duverger, Maurice, Los partidos políticos, traducción de Campos, Julieta y González Pedrero, Enrique, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 232-233.

<sup>8</sup> Vid. López Montiel, "Gustavo, Instituciones y cambio político en México," en *Juris Polis*, año 3, volumen 1, Tecnológico de Monterrey, México, 2003, p. 221

democracia directa (Plebiscito, Referéndum, revocación de mandato). Ante esta situación abordamos el análisis de dos figuras jurídicas que de acuerdo a las perspectivas que se observan en el sistema electoral mexicano deben ser incluidas a éste, beneficiarán la estabilidad y serán una aportación hacia la transición democrática. Las figuras jurídicas son: Segunda vuelta electoral, y Democracia directa (plebiscito, referéndum, y revocación de mandato).

Finalmente, en el Capítulo III se abordará el régimen parlamentario; en su primera parte se argumentarán las cuestiones generales que engloban a dicho régimen, a fin de ir las entrelazando a las características del sistema político mexicano, y de esa manera, en la segunda parte del capítulo, se analizará con precisión su viabilidad y las críticas al interior del sistema político-electoral mexicano; así mismo, señalaremos las propuestas efectuadas por académicos y actores políticos.

Respecto al presidencialismo señalamos que es una forma de gobierno que se diseñó en los Estados Unidos a partir de la revolución que se desarrolló entre 1774 y 1783 durante el proceso de liberación colonial contra el Reino Unido, dando como consecuencia el surgimiento de la nación norteamericana, además el movimiento le proporcionó la construcción de su ordenamiento jurídico e institucional.<sup>9</sup> A pesar de los matices que se presentan, se puede afirmar que el sistema se ha transformado y no constituye una simple copia del modelo estadounidense, sino que se puede hablar de un presidencialismo latinoamericano *mutatis mutandi*.<sup>10</sup>

Veremos que la presidencia mexicana entre 1934 y hasta 1997 conservó enormes poderes legislativos y de control de ambas cámaras del Congreso de la Unión, situación que cambió drásticamente tras la elección federal de 1997 en la que el Partido Revolucionario Institucional perdió el control mayoritario de la Cámara de Diputados, este mismo efecto se volvió a presentar en la jornada electoral de 2000, y cuando el

---

<sup>9</sup> Vid. Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 98 y 147. Vid. Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, editorial Guadarrama, Madrid, 1969, p. 100.

<sup>10</sup> Vid. Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambios en América latina*, Nueva sociedad, Caracas, Venezuela, 1988, p. 76. La hegemonía de la figura presidencial ha sido denominada como dictadura democrática, preponderancia presidencial, hiper presidencialismo, dictadura constitucional, cesarismo representativo o monarquía electiva (vid. Valencia, Carmona. *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, p. 116).

Partido Acción Nacional, que formaba el gobierno, no obtuvo mayoría en las elecciones de 2003, 2006 y 2009, y en la pasada elección de 2012 donde el Partido Revolucionario Institucional volvió a recuperar el gobierno, no obtuvo tampoco mayoría en el Congreso. Por todo ello, es de trascendencia para el sistema político mexicano conocer las experiencias de otros parlamentos que han diseñado líneas de entendimiento y convergencia en momentos de transición de sus sociedades y transformación estructural de sus sistemas políticos.

El entorno sociopolítico que se ha observado en Latinoamérica, es el de una sociedad civil muy débil y fragmentada, y empobrecida, propiciando en algunas regiones el desarrollo del caciquismo, nepotismo, clientelismo y corrupción en los más altos niveles políticos. Todo ello veremos que brinda una característica nada saludable al presidencialismo convirtiéndolo en ineficaz y alejado de la ciudadanía, produciendo volatilidad electoral y altos niveles de abstencionismo.<sup>11</sup>

El argumento a favor del presidencialismo se basa en que una elección persigue la eficiencia porque permite a los votantes seleccionar e identificar las opciones disponibles de gobierno produciendo con ello una representatividad plural, dinámica que produce equilibrios de eficiencia electoral aumentando la formación de coaliciones mayoritarias.<sup>12</sup> En lo que respecta a México, observaremos que debilitar su presidencia sería un error, a menos de que sea abolida por completo, y el sistema se vuelva puramente parlamentario.

En estos últimos diez años México ha cambiado, hoy estamos en vísperas de la integración de un escenario en donde el titular del Ejecutivo Federal continúe sin el control mayoritario del Poder legislativo, dando lugar a un control repartido de los poderes federales. México, requiere sin duda, reformar sus instituciones políticas fundamentales para continuar con el avance democrático, en particular lo referente a la reformulación del papel y las responsabilidades del Poder Ejecutivo, el fortalecimiento del Poder Legislativo, la colaboración entre ambos poderes, las relaciones entre los

---

<sup>11</sup> Vid. Alcántara Sáez, Manuel, “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros,” en *Revista de estudios políticos*, Nueva época, número 129, abril – junio de 2004.

<sup>12</sup> Vid. Loza Otero, Nicolás y López Lara Álvaro, “¿Y después del consenso? Congreso y gobernabilidad en el año 2000,” en *Revista del Senado de la República*, LVII Legislatura, Volumen 5, No. 16, Julio – Septiembre 1999, p. 131.

ciudadanos y el gobierno para generar mecanismos de control social, rendición de cuentas y cogeneración de políticas públicas.<sup>13</sup>

En las sociedades modernas, la participación ciudadana es la condicionante indispensable de la representación política, es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, es decir, la participación ciudadana se convierte en el medio privilegiado de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones. La participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo.<sup>14</sup> Es de recalcar que cuando los individuos están comprometidos en la resolución de los problemas que les afectan o que afectan a la colectividad en su conjunto se desatan energías que aumentan las posibilidades de crear soluciones imaginativas y estrategias exitosas. En resumen, la participación en la vida social y pública reduce la pasividad y aumenta la prosperidad general, en proporción a la cantidad y variedad de las energías personales juntadas para promoverlas.<sup>15</sup>

En definitiva, el formarse una idea clara de la situación política actual de México no es tarea fácil, la sociedad mexicana en su conjunto presenta imágenes muy contrastantes y hasta contradictorias, veremos, una nación políticamente integrada y estable que ha visto hacerse efectivos los principios de su ley fundamental, de federalismo, representatividad y democracia pero sólo formalmente del régimen político mexicano. Estudiaremos sus transformaciones al interior de su sistema político y de su sistema de partidos hasta encontrarse con la inédita experiencia de una alternancia en el gobierno federal. De igual forma, analizaremos un Estado que ha ido abandonando sus rasgos autoritarios paternalistas y corporativistas, su ideología nacionalista revolucionaria que lo definía para transformarse y restablecer vínculos con la sociedad

---

<sup>13</sup> La nueva institucionalidad política de México, ha comenzado a instituirse sobre la base de la rendición de cuentas, como la demanda expresa sobre las instituciones públicas, y la ciudadanía como sujeto político directo más allá de su expresión por medio del voto (vid. Lanzaro, Jorge, *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 89).

<sup>14</sup> Vid. Concha, Hugo, "América Latina: Entre el impulso democratizante y la creación de un estado de Derecho," en *Isonomía*, número 14, Abril 2001, España, p. 75.

<sup>15</sup> Vid. Mill, J.S., *Del gobierno representativo*, trad. de De Iturbe, M., Tecnos, Madrid, 1985, pp. 207-208, 277-279.

sin derrumbarse,<sup>16</sup> hasta iniciar paulatinamente la incorporación al sistema político el llamado régimen parlamentario.

Las elecciones han dejado de ser actos rituales para convertirse de manera irreversible, no sólo en el mecanismo democrático que permite la renovación periódica del poder público, sino también en la fuente imprescindible de legitimidad de los gobernantes. La cultura política<sup>17</sup> de una nación es una particular distribución de los patrones de orientaciones hacia objetos políticos entre los miembros de una nación. El Estado de derecho como institucionalización jurídica de la democracia se identifica hoy en día con la idea de unos derechos humanos fuertes sobre los cuales ni las mayorías legislativas pueden decidir para restringirlos o impedir su desarrollo.

Diversos analistas políticos han señalado que la gobernabilidad democrática en México puede alcanzarse cuando exista un mantenimiento adecuado del orden público, una gestión eficaz de la economía, una satisfactoria promoción del bienestar social, una legitimidad en la acción de los poderes públicos, y una capacidad de las instituciones de gobierno para generar consensos entre los grupos de poder. Cuando se presenten estas condiciones facilitarían la estabilidad en el quehacer público, ya que, lo que ha logrado México, es sólo la alternancia, la cual se logra por la voluntad de la sociedad de dar continuidad al mejoramiento de las instituciones y regulaciones electorales.

La realidad que actualmente se está viviendo en México, en su sistema político, resulta demasiado pronto predecir cómo se desarrollarán las instituciones gubernamentales de los tres niveles de poder y menos aún para aventurar el futuro de las relaciones entre los mismos, aunque los comportamientos que se observan revelan que se han creado espacios para construir acuerdos. La experiencia del pasado gobierno

---

<sup>16</sup> Se cuenta con un Estado débil y debilitado incluso en sus funciones fundamentales, con instituciones públicas de diverso tipo marcadas por la ineficacia burocrática y la corrupción, con una clase política carente de horizontes de mediano y largo plazo, marcada todavía por tradiciones corporativista-clientelares; de igual manera, se observa la existencia de un sistema de partidos poco institucionalizado, herencia de la larga transición democrática, con una representación política de la sociedad escasa y poco funcional para la consolidación de una democracia satisfactoria para la ciudadanía (vid. Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución, ensayos recogidos*, Porrúa, México, 2000, p. 301).

<sup>17</sup> La cultura política ha sido conceptualizada en un marco de fenómenos complejos, ya que se trata de los antecedentes de la sociedad, es decir, de los procesos históricos y a su vez de la respuesta a los acontecimientos pasados. La cultura política se considera como la forma en que la sociedad traduce ciertos acontecimientos de trascendencia política nacional, pero a nivel de sociedad los estudiosos han tenido que estudiarla desde diferentes enfoques y disciplinas que se interrelacionan (vid. Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, España, 2001).



dividido (2006-2012) revelo que aún existen fallas y desequilibrios en la relación entre poderes, que pueden agravarse si los actores políticos deciden no colaborar o, se presenten actores políticos y de la sociedad que carezcan de la experiencia y voluntad para negociar.

Por último, y en relación a la metodología de este trabajo como veremos, consistió en examinar desde una combinación del método inductivo, deductivo y de análisis de investigaciones descriptivas, explicativas y documentales, cómo se ha desarrollado el debate sobre el sistema político-electoral y de gobierno en México, sobre todo desde la transición a la democracia, pasando por su larga tradición. Es una ocasión oportuna para realizar un corte acerca de los cambios que explican la condición presente de rasgos centrales de la política de hoy,<sup>18</sup> cuáles fueron estas transformaciones, cómo se dieron los cambios vividos y qué alcance tienen.

Es indiscutible que no existe un solo método de investigación en lo que respecta a las llamadas ciencias sociales y menos aún en lo que respecta al campo de lo jurídico, en razón a la complejidad de la materia electoral y su carácter interdisciplinario que tiene esta rama del derecho. Ante tal situación, decidimos que para el desarrollo de la investigación se utilizaran los métodos mencionados en el párrafo anterior, los cuales son los más conocidos, y en ocasiones se combinaron los mismos dependiendo del objeto específico de cada capítulo. Hemos observado que la mayoría de las investigaciones al respecto se han centrado en el estudio de las normas relegándose el análisis de otros elementos que influyen determinantemente en la aplicación de esas normas –como dato tenemos que en el estudio de la justicia mexicana así fue, y la electoral no ha sido la excepción<sup>19</sup>–.

---

<sup>18</sup> Vid. Attili, Antonella, *Treinta años de cambios políticos en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Porrúa, México, 2006, p. 12.

<sup>19</sup> Vid. Arreola Ayala, Álvaro José de la Luz, *La Justicia electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 9.

CAPÍTULO I

APROXIMACIÓN AL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

*“Las leyes se perpetuaban en la memoria de los hombres, así por la tradición como por las pinturas y que las copias de las pinturas de las leyes eran sin duda infinitas”<sup>20</sup>.*

*Clavigero*

El actual sistema político mexicano tiene su justificación en la experiencia histórica desde el movimiento de independencia hasta su estabilidad institucional adquirida en la primera mitad del siglo XX. El diseño de sus instituciones ha sido resultado de su propia riqueza cultural, del aprendizaje de las instituciones españolas que organizaron al México colonial, de la influencia de la república francesa, del republicanismo clásico, del federalismo, del constitucionalismo y del sistema de división de poderes de los Estados Unidos de América. En la actualidad, no obstante, México está tratando de adaptar sus instituciones políticas a las nuevas circunstancias sociales, en la línea de instituir un sistema pluralista y multipartidista<sup>21</sup>.

**I.1.EL ESTADO**

**I.1.1. Concepto y formas de Estado.**

La cuestión del concepto de Estado ha sido objeto de innumerables estudios por parte de la Ciencia Política, la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional<sup>22</sup>. No obstante, Crossman expresa que no hay un Estado que se haya organizado conforme a la teoría y que para analizar ese fenómeno social no es necesario recurrir al estudio de los teóricos, ya que, por ejemplo, los estados griego y romano no fueron lo que pensaban Aristóteles y Platón, el Estado medieval no fue el que describieron Maquiavelo y Hobbes ni, en fin, el Estado moderno es el fenómeno que señalan los teóricos

<sup>20</sup> Vid. Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, México, 1973, p.13.

<sup>21</sup> Vid. Valdés Ugalde, Francisco, “¿Qué régimen, cual Estado?”, en *El Universal*. 1 de julio de 2007. p. VI

<sup>22</sup> Vid. Noriega, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, op. cit., p. 20.

contemporáneos, sino que su contenido y realidad desbordan toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado<sup>23</sup>.

Ciertamente, la definición del Estado en ocasiones resulta difícil dada la multiplicidad de los objetos que el término comúnmente designa: en ocasiones es usada en un sentido muy amplio, para designar a la sociedad como tal y, sin embargo, con frecuencia el vocablo es empleado en un sentido mucho más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad, que es el gobierno, la nación, o el territorio.<sup>24</sup>

Todo esto conduce a que, a pesar de la enorme importancia que tiene el Estado, los tratadistas no se hayan puesto de acuerdo sobre su naturaleza, origen, funciones y fines. Circunstancia en la que también influye el hecho de que el Estado no es una realidad natural, sino que constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política: el Estado crea Derecho, contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, celebra tratados, es sujeto del Derecho internacional; en suma, es titular de derechos y obligaciones<sup>25</sup>.

Una recurrente definición del Estado, no obstante, es la que lo caracteriza como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio. Esta definición nos revela tres elementos de la organización estatal: población, territorio y poder. El poder político<sup>26</sup> se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico; o,

---

<sup>23</sup> Vid. Crossman R.H.S., *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 12-17.

<sup>24</sup> Vid. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, op. cit., p. 215

<sup>25</sup> Vid. Jellinek, Georg, "República", en *Enciclopedia Jurídica, Omeba*, Tomo XIII, Editores Libreros, Ancalo S.A., Buenos Aires, p. 744

<sup>26</sup> Esta rama del quehacer humano, trae de suyo la aspiración a participar del poder y/o influir en el reparto del poder. Weber aclara que esta definición se vincula con el sentido común algo recibe la adjetivación de político en relación a un espacio, relación, acción o decisión que implique los intereses que giran alrededor del reparto, de la conservación o el traspaso del poder. El que hace política ambiciona al poder, como medio para el logro de otros fines ideales o egoístas, y goza del sentimiento de prestigio que confiere. Lo realmente importante para el liderazgo político, es la lucha política porque la política es, en esencia, lucha (vid. Weber, Max, *Política y Ciencia*, ediciones Leviatán, Buenos Aires, 1978, p. 87).

desde otro punto de vista, la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son elementos materiales del Estado<sup>27</sup>.

En cualquier caso, el Estado es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas. El Estado cuenta con una realidad jurídica que se expresa en su capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, y entre sus potestades<sup>28</sup> están el ser soberano, la defensa de su territorio, la estructuración de los órganos de gobierno, el establecimiento de su sistema monetario y tributario, el establecimiento de relaciones con otros miembros de la comunidad internacional y, en fin, la determinación del orden jurídico<sup>29</sup>.

En efecto, el Estado debe convertirse en regulador decisivo del sistema social y, para ello, debe imponerse la tarea de estructurar la sociedad por medio de medidas, directas o indirectas<sup>30</sup>. Asimismo, el Estado es la fuente de validez formal del Derecho, por cuanto establece y asegura el Derecho legal mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del Derecho consuetudinario.<sup>31</sup> En este orden de ideas, el poder político garantiza el orden jurídico, razón por la cual se ha escrito que el Estado es la fuente formal de validez de todo el Derecho, ya que sus órganos son quienes lo crean a través de la función legislativa o le imprimen tal carácter, por la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos<sup>32</sup>.

Por otra parte, con respecto a la evolución del Estado como realidad social a través de la historia, no corresponde siempre a las características que le han señalado los

---

<sup>27</sup> Vid. Icilio Vanni, *Filosofía del Derecho*, trad. de Rafael Urbano, Madrid, 1941, p. 150.

<sup>28</sup> Cuando nos referimos a las normas jurídicas que se le atribuyen a los poderes públicos, no se está hablando de derechos subjetivos, sino de facultades que por mandato constitucional se les otorga a los órganos públicos del Estado, es decir, no se puede hablar de derechos subjetivos de la autoridad porque las autoridades están actuando como entes investidos de poder, potestad o aptitud legal para tomar decisiones que afecten a la totalidad de los particulares e incluso al Estado mismo (vid. Cabada Huerta, Marineyla, “La facultad de Iniciativa legislativa,” en *Quorum legislativo*, Centro de Estudios de Investigaciones Parlamentarias, Camara de Diputados, Abril – Junio de 2007, p. 21).

<sup>29</sup> De hecho, Heller llega a afirmar que el Estado es, ante todo, un orden normativo (vid. Heller, Herman, *Teoría del Estado*, op. cit., p. 18).

<sup>30</sup> Vid. Noriega, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 20.

<sup>31</sup> Vid. Herman Heller, *Teoría del Estado*, op. cit., 1942, p. 211

<sup>32</sup> Vid. Herman Heller, *Teoría del Estado*, op. cit., 211

autores, sino que es de sobras conocido que el Estado como actualmente lo conocemos no es una creación estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo.

Desde la Antigüedad el hombre se ha agrupado, actuando por medio de grupos primitivos en los cuales había cierta organización y principios de orden; ciertamente, la historia nos muestra formaciones sociales permanentes, en donde la obediencia de los súbditos está condicionada por muy poderosos motivos, tanto de temor como de esperanza y, junto con ellos, también por los más diversos intereses<sup>33</sup>. Con el tiempo, no obstante, han sido muchas las formas de organización social y política: polis, ciudad, imperio, república, etc., que representaban a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determinada actividad y fines.<sup>34</sup>

Sin embargo, podemos afirmar que Europa ha sido el crisol del Estado moderno, cuyos orígenes, como actualmente se le concibe, son fijados a finales de la Edad Media y principios del Renacimiento.<sup>35</sup> Concretamente, el vocablo “Estado” deriva de la palabra latina *status*, cuya aplicación a la realidad jurídico-política, como la usamos y la conocemos fue introducida por primera vez por Maquiavelo<sup>36</sup> en las palabras iniciales de *El Príncipe* y, desde entonces, se viene utilizando en el sentido de comunidad política, o de órgano del poder.

---

<sup>33</sup> Vid. Weber, Max, *El político y el científico*, traducción Francisco Rubio Llorente, Alianza, Madrid, 1998, pp. 86-87

<sup>34</sup> Vid. Krader, Lawrence, *La formación del Estado*, editorial labor, S.A., Barcelona, España, 1972.

<sup>35</sup> Vid. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1995, p. 89

<sup>36</sup> Igual que los griegos y los romanos, Maquiavelo parte de la comunidad humana de una realidad, para ocuparse de las formas de gobernarla, en ese sentido, entiende por Estado, como un poder central soberano, el cual es legislador y decidor sin ningún tipo de competencias, sobre los asuntos que conciernen a la colectividad en temas interiores o exteriores. La República como forma de Estado diferente de la monarquía, manifestando, todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados. La República, es un cuerpo público y colectivo que posee acentos democráticos o aristocráticos, mientras que el principado está dominado por la estatura del príncipe y por el poder unificador de su voluntad de dominación. Los principados se adquieren por el valor, por la fortuna, por la maldad, por el favor de los ciudadanos. Para la conservación del Estado, el príncipe se ve abocado a la necesidad de obrar de cierta manera que en apariencia choca con la moral ordinaria, dándose en ocasiones que, por razón de Estado, el príncipe tiene que hacer uso de la fuerza o violencia. El Estado máxima organización del poder entre los hombres no puede prescindir de la fuerza para el cumplimiento de sus fines, para mantener el orden y la paz en el interior del Estado y para salvaguardar en el exterior la soberanía del Estado. La famosa frase “el fin justifica los medios”, se refiere al fin supremo del Estado, que no es otro que su conservación (vid. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Alianza editorial, Madrid, 1981, pp. 37, 101, 82, 84-87 y 126).

En efecto, con respecto a las circunstancias del Estado moderno, estas se aprecian a partir del siglo XV, como son la concentración de un poder central único frente al sistema medieval, donde existía un poder fragmentado entre el poder feudal, el poder de las ciudades, el de los reyes, el clero representado por el Papado y, por otra parte, el Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico. Con la paz de Westfalia de 1648, que dio fin a la guerra de 30 años<sup>37</sup>, surgió el principio de que el Estado es soberano y tiene facultad para imponer su régimen jurídico interno y establecer la política interna y exterior.

Volviendo a la cuestión del concepto de Estado, vamos a trazar un somero panorama de algunas definiciones doctrinales sobre el mismo. Para Hobbes, el Estado es una persona de cuyos actos, una gran multitud por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno, como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común.<sup>38</sup> En otras palabras, es la única forma de mantener a salvo a un individuo de otro, transformando a una comunidad en una gran persona moral por medio de un pacto entre cada hombre.

Mientras que para Locke, el Estado es una comunidad independiente más que una forma de gobierno, razón por la cual considera que se origina mediante un poder que establece, cuál es el castigo que corresponde a las diferentes transgresiones de aquéllos que, entre los miembros de una sociedad, piensan que merece la pena cometerlas; éste es el poder de hacer leyes, y que a él debe añadirse el poder de castigar cualquier daño que se le haga a un miembro de la sociedad.<sup>39</sup> En tanto, para Montesquieu, lo más importante no es el Estado en sí mismo, sino las leyes que lo rigen, pues ellas le dan

---

<sup>37</sup> La paz de Westfalia jugó un papel absolutamente crucial, marcó el comienzo de un periodo desastroso de control exterior para el Imperio Alemán por parte de sus vecinos más poderosos y representó la victoria del particularismo y del regionalismo sobre una política centralizadora. No hay duda de que la paz de Westfalia entre otras cosas vinculó el orden constitucional del Imperio con los estados vecinos y conllevó no sólo considerables alteraciones territoriales, también terminó el proceso de emancipación que duró ochenta años de una nueva república y reconoció oficialmente la soberanía de una nueva entidad política, en forma de confederación, lo cual representa un giro crucial en la historia de Europa. También es verdad que la *pax christiana* de 1648 nunca ha conseguido alcanzar el estatus de un *lieu de mémoire* europeo (vid. Duchhardt, Heinz, “La Paz de Westfalia como Lieu de Mémoire en Alemania y Europa”, en *Revista Pedralbes*, número 19, 1999, pp. 147, 149).

<sup>38</sup> Vid. Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 141

<sup>39</sup> Vid. Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 1996, p.103.

valor y logran la cohesión de la nación; asimismo, señala que para cada Estado se necesitan leyes diferentes de acuerdo con su forma de vida.<sup>40</sup>

Para Jellinek, el Estado, es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio<sup>41</sup>. Para Heller, el Estado es una conexión social de quehaceres<sup>42</sup>. Noriega, por su parte, expresa que el Estado es una sociedad política (*ubi-societas ibi-jus*); por consiguiente la realidad estatal ha de ser organizada conforme al derecho<sup>43</sup>.

En tanto que para Max Weber el concepto de Estado se caracteriza por ser un orden jurídico y administrativo cuyos preceptos pueden variar de acuerdo a la actividad, o acción por parte del cuadro administrativo y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación; este carácter monopólico del poder estatal es una característica tan esencial de la situación actual como lo es su carácter de instituto racional y de empresa continuada. Así, el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física como instrumento de dominio<sup>44</sup>.

Carl Schmitt, por su parte, expresa que la característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho, a pesar de las muy distintas organizaciones internas de cada uno de los estados democráticos del orbe, se parte en todas de un lugar común, el interés colectivo de la ciudadanía por su propia organización. Ello implica que ningún Estado puede ser democrático si su organización no tiene como origen el ejercicio de autodeterminación y si no se actúa la soberanía en el momento en que se establecen las instituciones que

---

<sup>40</sup> Plantea la idea del Estado político que se crea al reunir todas las fuerzas particulares y, a su vez, comprende un acuerdo de voluntades. El Estado como una figura protectora de los bienes del hombre y responsable de velar por las comunidades que por voluntad propia pertenecen a él; esta condición lo hace indispensable para vivir respetuosamente mediante normas que regulan el comportamiento de sus individuos (vid. Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, traducción Nicolás Estevanez, Porrúa, México, p. 17).

<sup>41</sup> Vid. Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Compañía Editorial Continental, S.S., México, 1956, p. 145

<sup>42</sup> Vid. Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p. 259

<sup>43</sup> Vid. Noriega, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, op. cit., p. 20.

<sup>44</sup> Vid. Weber, Max, *Parlamento y Gobierno*, Alianza, Madrid, 1991

guiarán el devenir estatal. El sentido y finalidad, el *telos* de la Constitución, es en primera línea, no la potencia y brillo del Estado, no la gloria, sino la *liberté*, protección de los ciudadanos contra el abuso del poder político<sup>45</sup>. Un Estado que se halla totalmente bajo el signo del Derecho cuya voluntad suprema no se llama *Rex* sino *Lex*, una comunidad en la que las relaciones entre los individuos, no solamente entre sí, sino sobre todo con el poder estatal, se determina a través de los preceptos legales, en el que entre gobernantes y gobernados todo sucede según el Derecho y no según el *tel est notre plaisir* de los gobernantes.<sup>46</sup>

Por otro lado, un concepto esencial dentro del estudio del Estado, es el de soberanía, el cual, durante la evolución histórica del mismo, ha pasado del monarca al pueblo, del pueblo, al constituyente y de éste a la Constitución, según algunos autores muy formalistas. La palabra soberanía proviene del latín *superanus* (súper, sobre, encima), es la instancia última de decisión, la libre determinación del orden jurídico.<sup>47</sup> Mientras que autonomía del Estado es entendida como una de las facultades del Estado para instituirse; es decir, es el poder que tiene con respecto a los asuntos que le competen y el derecho para auto-organizarse al crear las herramientas necesarias para su funcionamiento y auto regulación.<sup>48</sup>

La soberanía es un concepto filosófico, político y jurídico que ha sido muy discutido, a partir de la obra de Bodino<sup>49</sup>. A pesar de que ha sido definida de formas

<sup>45</sup> Vid. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 2003, pp. 70 y 71.

<sup>46</sup> Vid. Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Técnos, Madrid, 1990, p. 55

<sup>47</sup> Vid. Jellinek, “Soberanía”, en *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo P-Z, México, 1992, pp. 2935 y 2936

<sup>48</sup> Vid. De Malberg, Carre, *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 23.

<sup>49</sup> En la obra de Bodin, *Los seis libros de la República*, aparecen por primera vez precisados los términos el bien común, y la salvaguarda de la comunidad política, como la finalidad que debe guiar toda acción colectiva. El medio sin el cual la paz social no puede perdurar es la instauración de un poder de cierta naturaleza, el poder soberano. El poder soberano bodiniano se caracteriza por ser: a) un poder perpetuo, que, significa originario o supremo, esto es, no derivado de ninguna otra instancia y, por tanto, no dependiente de ninguna instancia superior; b) absoluto, es decir, ilimitado, en el preciso significado de no estar sometido a limitaciones o controles jurídico-institucionales; c) irresistibles dotado de la capacidad de aplicar una fuerza coercitiva suficiente para doblegar con éxito la resistencia individual o grupal de cualesquiera de sus súbditos; d) un poder monopolizador de la facultad de dictar la ley, es decir, de crear el derecho positivo que se convierte así en un instrumento básico de ejercicio del poder soberano; e) un poder que monopoliza igualmente el recurso a la guerra; f) indivisible, atribuible a un único sujeto titular. Por otra parte, la consecución de la finalidad a la cual sirve el poder soberano y la continuidad misma que ese poder impone ciertas restricciones a su ejercicio como el respeto de las promesas y los contratos con los particulares dadas ciertas condiciones o la inalterabilidad de las normas relativas al orden sucesorio en la corona. No se concibe la fragmentación del poder soberano en una pluralidad de facultades distribuidas entre distintos sujetos titulares. Dentro de esta reserva de la facultad de legislar está incluida la delegación



diversas, puede considerarse como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite el poder estatal; asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes<sup>50</sup>.

En este orden de ideas, todo Estado, cualquiera que sea su carácter filosófico-político, ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno. Durante muchos siglos el monarca fue el titular de la soberanía y el centro del poder; es a partir de las revoluciones de los Estados Unidos en 1776 y de Francia en 1789, cuando la titularidad de la soberanía se desplaza al pueblo. En nuestros días, en la mayor parte de los países es el propio pueblo el que establece la forma de Estado y los órganos de gobierno, los cuales, tradicionalmente son tres: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Ahora bien, la personalidad jurídica del Estado es exclusivamente una, aunque ésta se exprese a través de diversos órganos de representación del ente colectivo. En este sentido, la teoría de negar el carácter unitario de la organización estatal<sup>51</sup> se sostiene en que se divide en tres personas morales distintas que se complementan mutuamente.

En otro orden de cosas, es posible distinguir, con Biscaretti Di Ruffia<sup>52</sup>, entre formas de Estado y formas de gobierno: a) las formas de Estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio<sup>53</sup>; b) la forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre si los diversos órganos constitucionales del Estado.

---

por decisión del soberano a entidades no soberanas de la potestad de dictar normas (vid. Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, traducción P. Bravo Gala, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 9, 53, 73 y 77).

<sup>50</sup> Vid. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1995, p. 95

<sup>51</sup> Vid. Kant, *Metafísica de las costumbres*, editorial J. H. V. Kirchmann, Leipzig, 1870, pag. 155

<sup>52</sup> Vid. Bicaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, traducción Héctor Fix Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp.15, 17, 29, 31 y 32

<sup>53</sup> El concepto de formas de Estado tiene diversos significados, por lo que puede ser interpretado en varios sentidos. Desde el derecho político se usa para diferenciar la distribución especial de la actividad estatal, este significado de formas de Estado refiere al grado de centralización o descentralización con base territorial, existente en un Estado, y distingue entre Estado Unitario, Estado Federal y Estado Confederado. Otros usan el concepto de formas de Estado en su acepción de formas de gobierno o tipo de régimen político, Estado Democrático, Estado Totalitario, Estado Republicano, Estado monárquico. Otro significado hace referencia al papel que el Estado desempeña en la gestión del orden social, y en particular, del orden económico, desde este enfoque se distinguen el Estado liberal, el Estado de Bienestar y el Estado Neoliberal-Neoconservador (vid. Ivancich, Norberto, "El Estado Moderno," en *Curso de Política, Estado y Modernización en la Provincia de Buenos Aires*, IPAP, 2003, p. 10).

Respecto a la primera de ellas, es decir, la forma de Estado, es habitual sostener que existen dos formas fundamentales (si bien, cada una de ellas puede presentar variantes): la unitaria y la federal<sup>54</sup>. Pero, como señala J. Fernando Badía<sup>55</sup>, cuando un pueblo adopta sus formas sociales y políticas, no lo hace de manera arbitraria, sino condicionado por su carácter, su historia y su geografía. Es claro que los factores histórico-sociales y las estructuras geosociales son elementos que condicionan la creación de una determinada forma de Estado, ya sea unitaria o federal.

La diferencia que existe entre Estados llamados unitarios y Estados denominados federales se basa en lo siguiente: el orden jurídico de un Estado unitario se compone exclusivamente de normas centrales válidas para todo su territorio, y el de un Estado federal está constituido por esta clase de normas y, además, por normas regionales que sólo valen para determinadas circunscripciones de ese mismo territorio. Asimismo, las materias que en el Estado federal se encuentran sujetas a la legislación de los Estados miembros son generalmente más numerosas y más importantes que las materias sujetas a la legislación de las denominadas provincias autónomas en el Estado unitario o central –en el caso de que tales existan–.

En el Estado federal el orden jurídico total está constituido por un orden central, en virtud del cual se constituye una comunidad jurídica parcial que abarca todas las personas residentes en el territorio del Estado –esta es la llamada federación–, en tanto que los Estados miembros y gozan de gran autonomía y se apoyan en su propia constitución, si bien se encuentran todas ellas subordinadas a la constitución federal<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> En este sentido, sostiene García Pelayo que las constituciones modernas, en su carácter de norma fundamental, tiene entre otras, la finalidad de definir la forma de Estado que adquirirá la nación y, en consecuencia, su organización política, de lo cual deriva la concepción divisoria entre Estados Unitarios y Estados Federales (vid. García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1999, p. 220).

<sup>55</sup> Vid. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, op. cit., p. 113

<sup>56</sup> El término federal o federalismo, es un modo de organización política que vincula a unidades distintas en un sistema global, permitiendo al mismo tiempo, que cada una mantenga su integridad política fundamental. Sin embargo, aun más allá de una noción fundamental, los Estados federales son establecidos y definibles a través de principios generales que son comúnmente aceptados y de supuestos de hecho que indican la existencia o presencia de los mismos (vid. Rogo Salgado, Argimiro, “Globalización, integración mundial y federalismo,” en *Revista de Estudios Políticos*, número 109, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 49).

Existe también otra forma de Estado que presenta una mayor descentralización aun que el federal: la confederación. La diferencia entre federación y confederación es meramente cuantitativa o de grado en la descentralización de las funciones públicas, pues en la primera existe una división de las competencias legislativas, jurisdiccionales y administrativas entre el Estado federal y los Estados miembros, en tanto que en la confederación cada Estado conserva íntegramente esas competencias en el ámbito del Derecho interno, cediendo sólo una pequeña parte de ellas en el campo del Derecho internacional. Por su parte, la doctrina tradicional hace radicar la diferencia entre federación y confederación, en el fundamento jurídico material de la unión, diciendo que es federal la unión basada en una constitución, y confederal la que se apoya en un tratado<sup>57</sup>.

### **I.1.2. El Estado mexicano**

El Estado mexicano<sup>58</sup> tiene personalidad jurídica, desde que se hizo independiente y soberano el 27 de septiembre de 1821. Como consecuencia de esta soberanía e independencia frente a otros, el Estado mexicano puede determinar libremente su actividad interna, su orden jurídico y el sentido de su política interna e internacional.

En el contexto histórico, se vivían tiempos difíciles en España, que sufría una desestabilización por la invasión francesa y en los territorios de la colonia el panorama era incierto, ya que sin un representante de la corona española, el virreinato se encontraba desorganizado. En 1808 por el reconocimiento del Consejo de Castilla, la Junta Suprema, el Ayuntamiento de Madrid y la Santa Inquisición se aceptó la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, asumiendo por mandato de Napoleón a José Bonaparte como rey de España.<sup>59</sup> La reacción ante este acontecimiento fue la creación de juntas de gobierno tanto en España como en sus colonias, para proteger la soberanía hispana.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Vid. Groppali, Alessandro, *Doctrina General del Estado*, Porrúa, México, 1994, p. 76-105

<sup>58</sup> La persona moral denominada Estado mexicano recibe en la constitución de 1917 distintas y heterodoxas denominaciones que provocan una ambigüedad terminológica y una confusión de conceptos de diferente aceptación técnica. La actual Ley Fundamental de México, emplea, en efecto, indiscriminadamente los nombres de Estados Unidos Mexicanos, República, Federación y Nación para designar al Estado mexicano en su implicación institucional.

<sup>59</sup> Vid. Cuevas, Mariano, *Historia de la Iglesia en México*, editorial, Patria, México, 1947, p. 58.

<sup>60</sup> Vid. Hale, Charles, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Siglo XXI, México, 1972, p. 81.

Para septiembre de 1810, Miguel Hidalgo, con ayuda de algunos aliados militares como Allende, decidió proclamar la Independencia.<sup>61</sup> A la muerte del cura Hidalgo, José María Morelos retomó el ideal libertador y para 1812 la visión liberal mexicana ya estaba unificada, paradójicamente, al mismo tiempo que el liberalismo español a través de la Constitución de Cádiz, la cual sirvió de base para redactar la Constitución de Apatzingan en 1814.<sup>62</sup> El 27 de septiembre de 1821 entraron las tropas del ejército trigarante a la ciudad de México y el 28 se levantó el Acta de Independencia.<sup>63</sup>

La organización del Estado mexicano se tenía que delinear de acuerdo con sus necesidades, así que se desarrollaron argumentos basados en los pensamientos liberales europeos, tomando en cuenta cómo se desenvolvía social y políticamente México. Después de la Constitución de 1814, empezaron a tomar fuerza algunas autoridades intelectuales en México, como por ejemplo José María Luis Mora, quien con fundamento en sus estudios sobre el liberalismo francés, propuso la separación de poderes dentro del Estado y un orden administrativo funcional para el territorio mexicano, lo cual lo colocó al frente de muchas otras reformas legislativas.<sup>64</sup>

A partir de 1820, los constitucionalistas intentaban evitar la anarquía en México, ya que, la lucha de independencia nunca propuso una estructura gubernamental que contuviera el caos social después de la lucha armada.<sup>65</sup> Para 1823, se pretendía establecer un régimen federal; Luis Mora expresaba que era necesario mantener unido al territorio, pero como seguían las disputas ideológicas entre liberales y conservadores, en esa época era imprescindible intentar una organización política para fortalecer los

---

<sup>61</sup> Para lograr la independencia de la Nueva España, se debía resolver prioritariamente el problema del Patronato, pues sin la monarquía española a la cabeza, la Iglesia Católica y el gobierno estaban guillotizados. Los insurgentes defendían al gobierno independiente, atribuyéndole las facultades del Real Patronato Indiano pero la Iglesia Católica Romana se oponía argumentando que sólo le pertenecían a la realeza española y si ésta dejaba de gobernar, el clero debía retomarlos (vid. La Madrid, José Luis, *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 49). No olvidar que el Patronato Indiano marcó el principio de las disputas entre el Estado y el clero, ya que, al perder al rey, esto representó la desaparición de un gobierno teocrático instaurado desde la conquista (vid. Arellano, Ricardo, *La modernización de las relaciones institucionales entre la iglesia católica y el estado mexicano (1988 – 1997)*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1997, p. 7).

<sup>62</sup> Vid. Sugawara, Masae, *Cronología del proceso de la independencia de México 1804 – 1824*, Archivo General de la Nación, México, 1985, p. 23.

<sup>63</sup> En ella se retomó sustancialmente la Constitución de Apatzingán y el Plan de Iguala; asimismo, se convocó para crear la Soberana Junta Provincial Gubernativa del Imperio (vid. Parkes, Henry, *La historia de México*, editorial Diana, México, 1986, p. 12).

<sup>64</sup> Vid. Hale, Charles, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Siglo XXI, México, 1972, p. 83

<sup>65</sup> Vid. Galeana, Patricia, *Encuentro del liberalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 15

gobiernos regionales y encontrar un equilibrio en la legislación para no separarlos. Surge así la idea del federalismo,<sup>66</sup> propuesta para conservar en pie el proyecto liberal; esta iniciativa fue expresada por Miguel Ramos Arizpe, considerado padre del federalismo mexicano, y ante esto se crearon las diputaciones provinciales y se propuso dividir a México en 19 estados y cuatro territorios.<sup>67</sup>

Ante estas situaciones, surgió la Constitución federal de 1824, en cuyo artículo 4 se estableció que la nueva nación mexicana adoptaría la forma de República representativa, popular y federal, estableciéndose las partes que compondrían tal federación. De este modo, cada Estado organizaría su gobierno sin contravenir la Constitución federal y contaría con tres poderes de carácter local: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Sin embargo, para 1836 se expidió una nueva Constitución, ahora de carácter centralista denominada “Las Siete Leyes”,<sup>68</sup> que eliminaba el concepto de federación y establecía una República central, que se dividiría en departamentos, estos en distritos y estos, a su vez, en partidos.<sup>69</sup>

Pero en 1843, se aprobó una nueva Constitución denominada “Bases Orgánicas de la República Mexicana”, en la cual se instituyó nuevamente una República representativa y popular, más no federal y se mantuvo como forma de administración el sistema de departamentos, divididos en distritos y estos en partidos y municipalidades.

---

<sup>66</sup> Federalismo: Corriente política que tiende a disminuir o limitar los poderes del Estado mediante la concesión de autonomías limitadas a los grupos políticos de ámbitos geográficos más reducidos, o bien mediante la creación de organismos políticos más amplios de carácter supraestatal (vid. Soto, Clemente, *Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos*, editorial Limusa, México, 1985, p. 131).

<sup>67</sup> Vid. Reyes Heróles, Jesús, *La historia y la acción: la revolución y el desarrollo político de México*, ediciones Oasis, México, 1978, p. 45.

<sup>68</sup> Se les denomina así porque su elaboración se dio en siete etapas: la primera Ley, contaba con 15 artículos referentes a la ciudadanía y al derecho al voto; la segunda Ley, estaba compuesta por 23 artículos, en los que se contemplaba la formación de un Supremo Poder Conservador; la tercera Ley, contenía 58 disposiciones, que trataban sobre el Poder Legislativo, sus miembros y la formación de las leyes; la cuarta Ley, constaba de 34 artículos, competentes a la organización del Supremo Poder Ejecutivo depositado en un Supremo Magistrado; la quinta Ley, con 51 artículos, establecía el Poder Judicial; la sexta Ley, en 31 artículos, se estableció la división del territorio de la República en Departamentos, Distritos y Partidos y el gobierno interior de sus pueblos; la séptima Ley, se denominaba las Variaciones de la leyes constitucionales, en ella se prevenía que en el transcurso de seis años no se le podrían hacer modificaciones a la constitución (vid. Rabasa, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp. 42-45).

<sup>69</sup> Vid. Spindola Yáñez, Alejandro, “Estado”, en *Diccionario de la Constitución Mexicana*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, p. 336.

No fue hasta 1857, bajo la corriente liberal,<sup>70</sup> que se expidió una nueva Constitución federal,<sup>71</sup> en la que se dispuso que la soberanía nacional residiría esencial y originalmente en el pueblo y que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en su régimen interior pero unidos en una federación, establecida según los principios constitucionales<sup>72</sup>.

En el gobierno del presidente Benito Juárez (1858 – 1872) se expidieron las Leyes de Reforma: de nacionalización de bienes eclesiásticos (12 de julio de 1859), de matrimonio civil (23 de julio), la ley orgánica del registro civil (28 de julio) y sobre libertad de culto (4 de diciembre de 1860). También, se dispuso la secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia (2 de febrero de 1861), se reglamentó la libertad de enseñanza (15 de abril) y se extinguieron las comunidades religiosas en la República (16 de febrero de 1863); después de la Reforma, México cesó de estar en peligro de desintegración o de absorción, es decir, comenzó a convertirse en una nación.

Un elemento importante dentro del liberalismo mexicano fue la propiedad de la tierra, estableciendo que los cambios sociales son el resultado de la mala organización agraria, pues obliga a los sectores más desprotegidos y explotados a exigir sus derechos. A nivel legislativo, sólo se podía confiar en quienes tenían una propiedad para tomar en cuenta sus criterios en regulación legal y en el aspecto económico. Evidentemente, la mala repartición de tierras hizo que el capital se concentrara en unos cuantos sectores. Ante este escenario, resulta importante hacer un análisis de la Constitución mexicana de 1917, sus antecedentes históricos, sus raíces ideológicas, su contexto social y la forma en que consolidó la ideología liberal mexicana, para comprender cómo el desplazamiento social a la modernidad dio como resultado la construcción de las leyes que ayudarían a proteger a la nación mexicana.

---

<sup>70</sup> El liberalismo mexicano tiene bases teóricas extranjeras, sin embargo, sus particularidades sociales le dan sus rasgos característicos, retoma conceptos del Estado moderno, como soberanía, autonomía, separación de los poderes, subordinación a las leyes dentro de la doctrina liberal; socialmente se caracterizó por la concepción de la propiedad y la combinación del federalismo y el liberalismo (vid. Reyes Heróles, Jesús, *La historia y la acción: la revolución y el desarrollo político de México*, ediciones Oasis, México, 1978, pp. 11-44).

<sup>71</sup> Después de un devenir de complicaciones, la guerra con Estados Unidos y el enfrentamiento con los franceses, se instauró la Constitución de 1857, la cual representó un proyecto más claro, su promulgación fue un triunfo liberal, ya que, por fin, se daba un paso importante para la declaración de un Estado Mexicano moderno (vid. Parkes, Henry, *La historia de México*, op. cit. p. 34).

<sup>72</sup> Vid. Spindola Yáñez, Alejandro, “Estado”, op. cit., p. 337

Entre los acontecimientos destacan la existencia de una agitación social provocada por el partido liberal y los movimientos sindicales: la huelga de Cananea (junio de 1906), la de Río Blanco (fines de 1906, principios de 1907), la Ferrocarrilera (principios de 1908) y la Gran Huelga de 1916, por mencionar los más relevantes.<sup>73</sup> En tanto, las propuestas del liberalismo mexicano se reflejaban en las diferentes manifestaciones escritas,<sup>74</sup> como el Plan de San Luis Potosí (5 de octubre de 1910), el Plan de Ayala (28 de noviembre de 1911) y el Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913).<sup>75</sup> Tuvo gran importancia, así mismo, el Programa del Partido Liberal Mexicano, el cual se dio a conocer en Estados Unidos el 1º de julio de 1906, y cuyos fundamentos eran la no reelección del presidente y de los gobernadores, el mejoramiento de la educación y el establecimiento de algunas normas sobre el trabajo.

Ante la represión social se podía observar como el ideal de igualdad de la Independencia había quedado sólo en la teoría;<sup>76</sup> por eso la Revolución mexicana de 1910 fue el resultado de un proceso que se proponía destruir un sistema anacrónico, para crear un nuevo sistema que pudiera respaldar a una sociedad ansiosa por entrar en la modernidad.

---

<sup>73</sup> Estas manifestaciones no trazaron un camino fácil para el país; las injusticias sociales ya no podían acallarse y los levantamientos armados aparecían por todas partes (vid. Moreno, Daniel, *Congreso constituyente de 1916 - 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967, pp. 10-15).

<sup>74</sup> El artículo de Luis Cabrera, publicado en abril de 1911, hace una clasificación de las causas más importantes del descontento social: Caciquismo: la presión despótica ejercida por las autoridades locales que están en contacto con las clases proletarias, y la cual se hace sentir por medio de las amenazas, de las prisiones arbitrarias, de la ley fuga y de otras múltiples formas de hostilidad y de entorpecimiento de la libertad de trabajo. Peonismo: la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado del sudeste del país, y que subsiste debido a los privilegios económicos, políticos y judiciales que goza el hacendado. Fabriquismo: la servidumbre personal y económica a que se halla sometido de hecho el obrero fabril, a causa de la situación privilegiada de que goza en la economía y en lo político el patrón, como consecuencia de la protección sistemática que se ha creído necesario impartir a la industria. Hacendismo: la protección económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña a la sombra de la desigualdad en el impuesto, y de una multitud de privilegios de que goza aquella en lo económico y en lo político y que producen la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande. Cientificismo: el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños, como consecuencia de la protección oficial y de la influencia política que sus directores pueden poner al servicio de aquellos. Extranjerismo: el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales, a causa de la situación privilegiada que les resulta de la desmedida protección que reciben de las autoridades y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos (vid. Moreno, Daniel, *Raíces ideológicas de la constitución de 1917*, colección metropolitana, México, 1973, pp. 37- 39).

<sup>75</sup> Vid. Moreno, Daniel, *Raíces ideológicas de la constitución de 1917*, op. cit., p. 20.

<sup>76</sup> Vid. Rabasa, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 86.

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza proclama el Plan de Guadalupe, en el se desconoce el gobierno de Victoriano Huerta (1913 – 1914) y los poderes Legislativo y Judicial de la federación, en él, se le reconoce a Carranza como primer jefe del ejército constitucionalista, se estableció una vez derrocado el gobierno, se convocaría a elecciones, una vez acontecidos los hechos que dieron fin al gobierno de Huerta, se convocó a la formación de un Congreso Constituyente.<sup>77</sup>

Posteriormente, al promulgarse la actual carta magna en 1917, se mantuvo lo establecido en la Constitución de 1857, se dispuso que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados sería el municipio libre y se crearon las bases bajo las cuales se regiría éste –muchas de las cuales prevalecen hasta nuestros días–.

Así, en la actualidad, la forma del Estado mexicano es de una república representativa, democrática y federal<sup>78</sup>. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular y teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano, se encuentra instituida en los artículos 40 y 41.

Se observa, por tanto, una división de competencias, sin que el poder resulte repartido, independientemente del número de órganos, es decir, el poder estatal es siempre único, si bien en México, su soberanía se ejerce 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. Por su parte, el artículo 124, establece que todo aquello que no se encuentre expresamente atribuido a la federación, será competencia de los estados, es decir, se define claramente una división de competencias entre los ordenes federal y local.

---

<sup>77</sup> En él se estableció la representación de un diputado propietario y uno suplente por cada sesenta mil habitantes, y en los lugares con menor población de acuerdo con su extensión territorial; para elegirlos se siguieron los mismos estatutos marcados en la Constitución de 1857, pero con las condiciones de que no hubieran servido a ninguna de las fracciones involucradas en los movimientos armados, ocupado cargos públicos ni manifestado en contra de la Constitución (vid. Rabasa, Emilio, Historia de las constituciones mexicanas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp. 88-92).

<sup>78</sup> Artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.



Sin embargo, estos Estados libres y soberanos se encuentran unidos en una federación, por lo que sus constituciones locales no pueden contravenir las estipulaciones de la Constitución federal, ya que ésta representa la unidad del Estado federal. En tal virtud, es la Constitución la que otorga las bases para la organización de las entidades federativas, en su artículo 115. Si bien, finalmente, el artículo 135, señala que se requiere de la aprobación de los estados (legislaturas estatales) para reformar la constitución general, es decir, se otorga una participación a las entidades federativas en lo referente a las modificaciones que sufra la propia Constitución, con base en el principio del pacto federal.

En definitiva, los principios del Estado mexicano, son los siguientes: existen dos órdenes de gobierno, el federal y el local o estatal, y cada uno cuenta con autoridad propia en sus respectivas jurisdicciones; entre la federación y los estados existe una coincidencia de decisiones políticas y jurídicas fundamentales; las entidades federativas se otorgan su propia Constitución en la cual establecen la organización de su gobierno sin contravenir el pacto federal; y por último, existe una clara división de competencias entre la federación y los estados.

## **I.2. EL GOBIERNO**

### **I.2.1. Concepto y formas de Gobierno**

Hay tres conceptos en política –Estado, gobierno y nación– imprescindibles para entender la estructura de las instituciones políticas de nuestro tiempo, que a veces se mezclan y confunden. Estado y gobierno se sitúan en el plano de las instituciones políticas, mientras que la nación se sitúa en el plano de la sociedad, de las gentes y de sus valores y sentimientos. La principal confusión se produce entre los conceptos de Estado y gobierno, lo cual se debe a que se tiende a confundir el Poder Ejecutivo con todo el Estado, por influencia de los países anglosajones donde el término *government* hace referencia tanto a la política en general como al Estado en el sentido con el que este concepto es utilizado en la Europa continental.

A partir de esta diferenciación general, es preciso establecer, en primer lugar, que el gobierno es una parte del Estado, y que el Estado es un concepto más amplio que

engloba a los tres Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a la administración pública y al ejército.

El gobierno constituye uno de los poderes del Estado, el Poder Ejecutivo, en la práctica el poder central, el que tiene preeminencia sobre los demás en los sistemas democráticos actuales. Las funciones de los gobiernos son similares en todos los sistemas democráticos, si bien la estructura de esos gobiernos y, por lo tanto, la forma en que se ejercen y se reparten las responsabilidades varía sustancialmente entre unos sistemas y otros<sup>79</sup>.

Podemos definir el gobierno como el conjunto de personas e instituciones a las que legalmente les está confiado el ejercicio del poder público en una sociedad.<sup>80</sup> La raíz del término proviene del latín *gubernatio-onis*, de *gubernare*, gobernar, es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc., es el agrupamiento de personas que ejercen el poder, es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.<sup>81</sup>

Xifra Heras, considerando necesario definir el concepto de gobierno, por ser, a su juicio, uno de los más anfibológicos de la ciencia política, señala las siguientes acepciones del mismo: conjunto de los órganos encargados del ejercicio del poder público, integrado por aquellas instituciones a las que el ordenamiento jurídico confía la potestad de organizar, representar y regir el propio Estado; conjunto de instituciones o de individuos que están por encima de los demás, en ese sentido el gobierno se identifica con el órgano u órganos que constituye un centro de unidad; y se llama también gobierno, por último, al órgano del Poder Ejecutivo o Consejo de Ministros o Gabinete.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Vid. Uriarte, Edurne, “Introducción a la Ciencia política,” en Curso Taller *Formación para la apropiación curricular a profesores de Historia y Ciencias Sociales*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006, pp. 1-5.

<sup>80</sup> Vid. Instituto Federal Electoral, “El voto y la representación democrática”, en *Apuntes de cultura democrática*, Tomo 3, segunda edición, diciembre de 1997, México, p. 32.

<sup>81</sup> “Gobierno”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo D – H, Décima edición, México, 1997, p.1536.

<sup>82</sup> Vid. Heras, Xifra, Jorge, *Formas y fuerzas políticas*, Editorial Bosch, Barcelona, 1958, p.129.

Al gobierno corresponde, como ya se ha apuntado, un papel central, el de supremo conductor o director del Estado, que le atribuye el papel de líder y poder principal del Estado. Entre sus funciones principales destacan: ejercer la dirección general de la política nacional; supervisar la implementación de las políticas públicas; movilizar el consenso y el apoyo para el éxito de esas políticas; asumir los aspectos ceremoniales del liderazgo simbolizando la unidad del Estado-nación; y ejercer el liderazgo en situaciones de crisis, es decir, el ejercicio de poderes efectivos en situaciones de emergencia<sup>83</sup>.

En este orden de ideas, las relaciones de gobierno son de supra a subordinación, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado, por el otro; en estas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana, es decir, realizan actos autoritarios que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

Podemos, por otro lado, distinguir entre gobierno *de iure*, gobierno *de facto* y gobierno usurpador. El Gobierno de *iure*, se ejerce de acuerdo con normas preestablecidas, observando un procedimiento normado en la ley fundamental, o puede también ejercerse esos poderes sin sujeción a norma alguna. Si el ejercicio del poder por los órganos que forman el gobierno parten de la Constitución, observándose lo que establece respecto a la forma como puede llegarse al ejercicio del poder, el desempeño de la función, además, las cualidades personales de los titulares, es decir, que si los órganos que forman el gobierno han asumido el cargo apegados a las normas constitucionales constituyen un gobierno de *iure* o de derecho.

Mientras tanto el gobierno *de facto* o de hecho se caracteriza por la adopción de un procedimiento anormal para llegar al ejercicio del poder; pero debe admitirse que tal procedimiento no exige el empleo de la violencia y que, una vez instalado, se desempeña en forma pacífica y hasta a veces con el asentimiento tácito del pueblo. Asimismo, dentro del Derecho constitucional, se considera que hay revolución cuando

---

<sup>83</sup> Vid. Hague, J., Rod, Harrop, Martin, y Breslin, Shaun, *Comparative Government and Politics*, Macmillan, Londres, 1993, pp. 313-314

se quiebra la continuidad en el orden jurídico institucional establecido, adquiriendo el significado auténtico de revolución cuando se trata de un hecho político<sup>84</sup>.

Por último, un gobierno usurpador es aquel en el que la posesión de un cargo ha sido obtenida violentamente o por una imposición de fuerza de cualquier grado; cuando ha sido por simulación, engaño o fraude ostensible; cuando se ha producido mediante el desalojo y sustitución de un titular de *iure*; cuando un funcionario de *iure* continua en el desempeño del cargo más allá del término de su mandato, en estos casos queda entendido también que se trata de un usurpador.<sup>85</sup>

Es posible también hablar de distintas formas de gobierno en un sentido diferente al anterior. Concretamente, la forma de gobierno haría referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí<sup>86</sup>. Las formas de gobierno deben considerarse como algo distinto de las formas de Estado, aduciendo que aquéllas conciernen a los métodos de organización de los poderes supremos del Estado, mientras que éstas se refieren a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno, según se funden en un organismo único o sean descentralizados.

Si se intenta hacer una breve reseña histórica de las formas de gobierno, tendríamos que recordar a Aristóteles, que las dividió en dos grupos: puras o perfectas –si atienden al bienestar colectivo–, donde incluyó a la monarquía (gobierno de una sola persona), a la aristocracia (gobierno de una minoría de notables) y a la democracia (gobierno de las mayorías) e impuras o corrompidas –aquellas que persiguen intereses bastardos de los

<sup>84</sup> De tal manera que la ruptura del cerco constitucional sea un acto intencionado de voluntad política, que conlleva el cambio de las instituciones en las cuales se configuraba el ordenamiento anterior. Con ello, se concluye que el denominado gobierno revolucionario es el que ejerce el poder como consecuencia de una revolución, advirtiéndose la diferencia entre revolución y golpe de Estado. “Gobierno,” en Enciclopedia Jurídica, Omeba, Tomo XIII, Editores Libreros, Ancalo S. A., Buenos Aires, pp. 313 – 314.

<sup>85</sup> Vid. Heras, Xifra, Jorge, *Curso de derecho constitucional general*, Tomo I, Segunda edición, Editorial Bosch, Barcelona, 1957, p. 77. Locke, por su parte señala, quien entra en el ejercicio de alguna función del poder de otra manera que siguiendo las leyes que, para ello tienen señaladas la comunidad, no tiene derecho a ser obedecidos, aunque se mantenga al régimen establecido, ya que no es la persona legalmente designada, y, en consecuencia, tampoco es aquella a la que el pueblo ha dado su consentimiento, este usurpador no tendrá título y tampoco sucesores para ocupar el poder mientras el pueblo no pueda otorgar libremente su consentimiento, y lo haya efectivamente otorgado, reconociéndole y confirmándolo en el poder que hasta entonces ha usurpado (vid. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial Aguilar, 1955, p. 212).

<sup>86</sup> Vid. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1995, p. 114

detentadores del poder<sup>87</sup>—, donde se encontraban la tiranía, la oligarquía y la demagogia u olocracia, como las degeneraciones respectivas de las formas puras de gobierno<sup>88</sup>. Esta clasificación aristotélica de los Estados fue la preponderante durante muchos siglos, hasta que Maquiavelo distinguiera a los Estados en monarquías y repúblicas.

Históricamente, la monarquía fue durante muchos siglos la forma principal de Estado, bien en sus variantes absolutistas, bien en la constitucional, como la inglesa —en la que la importancia del Parlamento se acentuó desde 1648, surgiendo el principio de que el rey reina pero no gobierna—. En los siglos XVI y XVII, aparecen en Europa los grandes Estados nacionales, como España, Francia, Inglaterra, Austria, Rusia y Prusia y el absolutismo monárquico<sup>89</sup> renace y alcanza su máxima preponderancia —principalmente con el reinado de Luis XVI de Francia a quien se atribuye la conocida frase: “El Estado soy yo”<sup>90</sup>—.

Como ya se ha señalado, la perspectiva histórica del parlamentarismo encuentra sus raíces en la etapa de construcción del Estado moderno y, concretamente, en Inglaterra, donde se desarrolló la tradición europea medieval más clara de la limitación del poder político por medio de la *Charta Magna*<sup>91</sup>. Es de resaltar que el conflicto entre el rey

---

<sup>87</sup> Aristóteles señalaba que las diferentes formas de Estado son buenas si cumplen con su finalidad, que es el bien de la comunidad y en cambio son malas si los gobernantes buscan primero su bien personal. Vid. Aristóteles, *La Política*, Porrúa, México, 2007, p. 209.

<sup>88</sup> Vid. Aristóteles, *La Política*, Casa editorial Garnier Hermanos, traducción Nicolás Estevanez, Paris, Francia, 1932, I, 2, 1252 b 30-34, 1253 a 2 – 3, 9 – 10, 29, I, 1275, II, 2, y III, 3, 1276 b 1-8, III, 16, 1287 b 5-8, VI, 1, 1289 a 15, VI, 11, 1295 a 40

<sup>89</sup> La monarquía absoluta existió en Europa en el siglo XVIII entre los pueblos más diferentes. Bajo esta forma de gobierno, conocida también con el nombre de despotismo, el orden jurídico es creado y aplicado, en todas sus etapas, bien directamente por el monarca, bien por órganos designados por el monarca mismo. El monarca es personalmente irresponsable no está colocado bajo la ley puesto que no se encuentra sujeto a sanciones jurídicas de ninguna especie. La posición del monarca es hereditaria o cada monarca nombra a su propio sucesor (vid. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, op. cit., p. 336).

<sup>90</sup> Vid. Lane, J.E., y Ersson, *Política europea, una introducción*, Madrid, Editorial Istmo, 1998, p. 25. La monarquía absoluta no existe en la actualidad pero el absolutismo se sigue dando en los gobiernos dictatoriales que aun hoy florecen sobre todo en el llamado tercer mundo, así como en las ideologías representadas por el fascismo, el nazismo y el comunismo.

<sup>91</sup> La importancia de la *Charta Magna* no radica tanto en si esta reconocía plenamente los derechos de todos los ciudadanos o sólo de algunas fracciones; sino, que es a partir de ella, en donde se comienza a limitar la actuación de gobernante por medio de mecanismos creados por los estamentos y además, bajo la idea de la primacía de la Ley creada por la costumbre y a la cual se encuentra sujeto el príncipe. El príncipe se encuentra subordinado por la costumbre adoptada a través del tiempo conforme con la *lex regia*. En otras palabras, el rey se encontraba subordinado por el derecho y la curia. Por eso, se privilegia las libertades civiles negativas que emanaban de la costumbre y de la naturaleza de las cosas, en virtud de lo cual se entendían como capacidades de actuar sin impedimentos del poder político. Estos derechos en verdad eran privilegios o prerrogativas que quedaron plasmadas en los llamados contratos de dominación

Juan Sin Tierra y los diferentes estamentos, trajo como consecuencia que se sentaran por primera vez las bases para una especie de equilibrios de poderes. Paulatinamente, las demás monarquías europeas pasan del ejercicio del poder absoluto a la monarquía constitucional y luego, a la monarquía parlamentaria. La monarquía parlamentaria<sup>92</sup> depende de la coexistencia de dos poderes fundamentales: monarquía y parlamento. El monarca es designado de acuerdo a unas reglas de sucesión y el parlamento es elegido democráticamente; el primero mantiene ciertas prerrogativas, como jefe de Estado y respecto a la Constitución, formales o reales, y el segundo se elige para ejecutar un programa de gobierno, controlar los recursos financieros y elaborar la legislación.

Las repúblicas, por su parte, surgen con gran fuerza con la independencia de los países de América entre los años 1776-1825, debido a que la mayor parte de ellos adoptó la forma de república federal o centralizada. Concretamente, el republicanism surge de las doctrinas enciclopedistas del siglo XVIII, la Revolución Francesa y la Independencia norteamericana. Se basa en la separación de poderes y la soberanía popular: el gobierno lo encabeza el Presidente elegido directamente a través del voto o indirectamente por un colegio electoral también dependiente del sufragio, y es elegido por un periodo determinado y el Parlamento es un poder independiente del Ejecutivo, que no se ocupa del ejercicio directo del gobierno sino que lo controla tanto en lo financiero como en lo legislativo y político.

Con base en la preeminencia de alguno de los poderes, la república puede ser parlamentaria o presidencial<sup>93</sup>. Lo que separa a estas instituciones es la regulación de la

---

*Herrschaftsverträge*, durante la Baja Edad Media (vid. Mcilwain, Charles, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1991, p. 89, 98, 114, y 116).

<sup>92</sup> En las monarquías parlamentarias europeas, el poder del monarca es muy limitado y se reduce en la práctica a funciones simbólicas y de representación. En términos formales, las funciones que ejerce el monarca son numerosas e importantes ya que son atributos del monarca la sanción y promulgación de las leyes, la convocatoria y disolución de las cortes, el nombramiento del Presidente del gobierno y de los ministros, la presidencia de algunos consejos de ministros y el mando supremo de las fuerzas armadas. El monarca ejerce estas funciones a partir de las decisiones previas de los poderes ejecutivo y legislativo, es decir, el rey refrenda con su aprobación las decisiones previamente tomadas en otras instancias (vid. Uriarte, Edurne, “Introducción a la Ciencia política”, en Curso Taller *Formación para la apropiación curricular a profesores de Historia y Ciencias Sociales*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006, p.7).

<sup>93</sup> Las diferencias centrales de los sistemas presidenciales respecto a los parlamentarios son tres instituciones básicas: El origen separado del titular del Ejecutivo; La subsistencia separada del Ejecutivo y la Legislatura; Los miembros del gabinete son responsables exclusivamente ante el presidente de la república (vid. Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2007, p. 7).

relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los dos órganos constitucionales involucrados directamente en la formulación de las políticas gubernamentales.

En el primer caso, el Poder Legislativo es el predominante, en tanto que el Ejecutivo se encuentra escindido, es decir, existe un jefe de Estado, quien tiene a su cargo los actos meramente protocolarios, y un jefe de gobierno –que suele ser el líder del partido político que obtiene la mayoría parlamentaria– que representa a la nación siendo el verdadero gobernante –a esta figura se le conoce como Primer Ministro, Canciller, Presidente del Gobierno, etc.– El Poder Legislativo se integra por el cuerpo colegiado denominado Parlamento que supervisa la administración pública; puede emitir un voto de censura o bien un voto de confianza al Primer Ministro y a su vez, éste podrá disolver el Parlamento. En este régimen se observa una participación más democrática y directa del pueblo, a través de sus representantes, y un control más efectivo del Parlamento o Congreso sobre el poder administrativo –los escritores insisten en caracterizar el parlamento de la democracia moderna como órgano representativo, a pesar de su independencia jurídica frente al cuerpo electoral, y algunos inclusive declaran que el *mandat impératif* es contrario al principio del gobierno representativo–<sup>94</sup>.

Por su parte, en el régimen presidencial existe la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo; el Poder Ejecutivo está representado por el Presidente de la República, quien es electo directamente por el pueblo<sup>95</sup>. El Poder Legislativo dentro de este régimen puede ser unicamaral o bicamaral, y su propósito fundamental es frenar las

---

<sup>94</sup> Vid. Esmein, A., *Eléments de Droit Constitutionnel*, Panteón-Assas, Paris, Francia, 2001, 83, 263 y 386.

<sup>95</sup> A diferencia de los sistemas parlamentarios, donde la legislatura elige al Primer Ministro y a todos los miembros del gabinete, en los sistemas presidenciales el Congreso no se involucra en la formación del Ejecutivo. El Presidente de la República obtiene su cargo mediante una elección directa, separado de la legislatura. El objeto de esta institución es proteger la independencia del Ejecutivo respecto a la legislatura. Vid. Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; el caso de México,” en *Política y gobierno*, volumen 6, número 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1999, p. 100. En los sistemas parlamentarios donde el Primer Ministro y su gabinete tienen que conservar el apoyo de una mayoría en el parlamento para mantener sus cargos, en los sistemas presidenciales, el titular del Ejecutivo tiene asegurada su permanencia en el cargo durante el período para el que fue electo, lo mismo ocurre con la legislatura. En los sistemas parlamentarios, el Primer Ministro tiene la facultad para disolver el parlamento y llamar a nuevas elecciones, en los sistemas presidenciales, en cambio, la vida de una legislatura está asegurada por el periodo para el que fue electa. De hecho, tanto el Ejecutivo como la legislatura se eligen por periodos fijos (vid. Colomer, Josep, *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 54).

acciones del Ejecutivo, pero sin poder obligarlo a dimitir. Para Acosta Romero<sup>96</sup>, las características del régimen presidencial son: preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes; se reúnen en una sola persona las calidades de jefe de Estado y Jefe de gobierno; el titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso y también tiene facultad para removerlos; los secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado, consejo de ministros; los secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso; el Congreso no tiene facultad de censura para los secretarios y jefes de departamento administrativo; los secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.

No obstante todo lo anterior hay autores, como es el caso de Hermann Heller, quienes consideran que existen dos formas fundamentales de Estado: la democracia, a la que entiende como una estructura de poder construida de abajo-arriba, y la autocracia que organiza el Estado de arriba-abajo, es decir, que el criterio decisivo para distinguir las formas del Estado es un criterio jurídico, pese a su concepción del Estado como una unidad real, una conexión real de efectividad, una unidad que actúa de modo casual, pues hábilmente elude el contrasentido de su posición, afirmando que el derecho y la realidad pueden e, incluso, deben separarse, en estas localizaciones democracia y autocracia de la soberanía en el pueblo o en el dominador.<sup>97</sup>

### 1.2.2. El Gobierno Mexicano.

Como se ha señalado sobre la concepción de gobierno, este término surca los conceptos de poder, política y Estado; y, en su noción amplia, se relaciona con la conducción general del Estado, mientras que la restringida coincide con el poder ejecutivo.<sup>98</sup> Así mismo, se expresó que gobierno moderado es aquel en el que distintos poderes realizan funciones diferentes y se limitan recíprocamente entre sí, impidiendo el abuso del poder y la tiranía, es decir, el gobierno que se apega a la división de poderes y

---

<sup>96</sup> Vid. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1995, p. 118

<sup>97</sup> Vid. Heller, Herman, *Teoría del Estado*, traducción Luis Tobio, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p. 18.

<sup>98</sup> Vid. Fernández Santillán, José, “Las Lecciones de Norberto Bobbio”, en *Este País*, Galaxia Gutenberg, número 164, Noviembre 2004, p. 3



a la ley, mientras que gobierno despótico es el que opera sin leyes ni frenos.<sup>99</sup> En tanto, gobierno mixto busca el equilibrio, combinando lo mejor de las formas simples de gobierno: aristocracia, democracia y monarquía. De este modo el poder se distribuye, no de acuerdo a las funciones públicas sino a través de las fuerzas sociales o estamentos: el pueblo, la aristocracia y la nobleza, con el fin de contrarrestar la relativa inestabilidad que habían demostrado las formas de gobierno simple. Esta teoría afirma que el gobierno óptimo es aquel en el que el poder soberano está distribuido entre órganos distintos que colaboran entre sí, representando a cada uno de los tres diversos principios de todo gobierno el monarca, los nobles y el pueblo.<sup>100</sup> Una vez hecha esta recapitulación sobre el concepto de gobierno, podremos analizar la forma de gobierno que predomina en México.

Lo que tradicionalmente ha dotado de gran especificidad al régimen mexicano ha sido la configuración de la forma de gobierno republicana bajo un sistema marcadamente presidencialista.

No obstante, durante mucho tiempo existió una apasionada polémica entre república y monarquía que fue una de las banderas que usaron los principales partidos políticos del siglo pasado, el partido liberal siempre incluyó la forma republicana dentro de su programa, en tanto que el partido conservador se declaraba partidario de la monarquía<sup>101</sup>.

De hecho, México de 1814 a 1917 osciló entre la monarquía y la república. Agustín de Iturbide y Maximiliano de Austria fueron los representantes de la monarquía en nuestro país, el primero se proclama emperador el 21 de mayo de 1822 y fue fusilado el 19 de julio de 1824 en Padilla, Tamaulipas; a Maximiliano, por su parte, una junta de notables mexicanos le ofrece el trono, el 1 de julio de 1863, el cual es aceptado el 10 de abril de 1864 y es ejecutado en el cerro de las campanas, Querétaro, el 19 de febrero de 1867. Ambos monarcas tuvieron, como vemos, un reinado efímero: 1821-1823 y 1864-1867.

---

<sup>99</sup> Vid. García Roca, Javier, "Del principio de la división de poderes", en *Revista Jurídica*, número 38-40, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, México, Enero - Diciembre 2000, p. 22

<sup>100</sup> Vid. Bobbio, Norberto, *Estudios de historia de la filosofía: de Hobbes a Gramsci*, editorial Debate, Madrid, 1988, p. 131.

<sup>101</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1990, p. 87

Por su parte, desde su instauración en 1824, la presidencia mexicana ha sido una institución de extremos. En el principio el cargo lo ocupó un insurgente, Guadalupe Victoria (1824 – 1829), logrando el reconocimiento y aceptación de todos los actores políticos. Pero esa situación no duró mucho, y a partir de la división de la clase política mexicana, la presidencia recién inaugurada perdió pronto la importancia y prestigio que hubiera podido tener en un México dominado por caciques regionales y caudillos nacionales, hasta 1855, con Antonio López de Santa Anna (1833 – 1855)<sup>102</sup> La cantidad de presidentes que nunca completaron el periodo para el que se supone fueron designados o electos en la época es otro indicador de la irrelevancia del cargo y de la debilidad de la estructura gubernamental. Entre la conclusión de la presidencia de Guadalupe Victoria y la caída definitiva de Santa Anna (1829 a 1855), hubo 48 cambios en el Poder Ejecutivo; casi dos por año, en promedio.

La derrota del partido conservador, el fin de la intervención francesa y del efímero Segundo Imperio de Maximiliano de Habsburgo en 1867, permitieron una concentración del poder en manos del presidente Juárez (1857 – 1864) (1867 – 1872), inédita desde la independencia, resultando que se fundieran en uno la presidencia como oficina y el presidente como caudillo. A partir de 1877 el general Porfirio Díaz (1877 – 1880) (1884 – 1911), fue creando una nueva identificación entre el cargo y la persona hasta convertirse en el necesario. La operación que se requirió para separar al presidente del puesto fue una revolución. El siglo XX se inicia con el estallido de la Revolución de 1910, cuyo origen fue precisamente el rechazo a la apropiación indefinida de la presidencia por su ocupante, ya que a partir de 1888 la reelección sistemática de Díaz había terminado por dar forma a una oligarquía y congelar la circulación de las élites políticas. Con la destrucción violenta del viejo régimen, México retornó a la época del caudillo carismático<sup>103</sup> de Madero, Carranza, Villa, Zapata y Obregón. De nuevo surgió la presidencia fugaz, sin fuerza para retener a sus ocupantes o, al revés, ocupantes sin fuerza para retener el puesto. Esta etapa se inaugura con Francisco I. Madero (1911 – 1913) quince meses en el cargo, luego Pedro Lascuráin Paredes, (1913) presidente por 45 minutos, Victoriano Huerta (1913 – 1914) (14 meses), los tres presidentes

---

<sup>102</sup> Vid. González Pedrero, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 45.

<sup>103</sup> La razón por la cual el carisma, es un elemento absolutamente ligado a las cualidades excepcionales del líder puede terminar trasplantado al puesto, en este caso a la institución presidencial (vid. Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pp. 197-204).

convencionistas: Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro de noviembre de 1914 a octubre de 1915, Venustiano Carranza (1917 – 1920) (asesinado seis meses antes de terminar su periodo), terminando el periodo presidencial Adolfo de la Huerta (mayo a diciembre de 1920). Es hasta el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuando se sentaron las bases definitivas para que surgiera la fuerte, omnipresente, excesiva e impersonal presidencia mexicana, centro y clave del sistema político autoritario más estable de América Latina de esa época.

Se inicia con ello, el complemento de la no reelección y del partido de Estado que terminó por fortalecer la presidencia hasta hacerla la institución sin rival en la política mexicana, es decir, tendría autonomía sexenal. En virtud de esa autonomía, al concluir su periodo, el ex presidente abdica de toda posibilidad de mantenerse como actor político activo y relevante para no rivalizar, ni siquiera interferir, con las decisiones del nuevo mandatario<sup>104</sup>.

Se afianzó así, finalmente, la forma republicana de gobierno, lo cual tiene que ver con el concepto de soberanía que, en la actual Constitución, está plasmado en el artículo 39<sup>105</sup>. Esta concepción de la soberanía nacional y popular, hace imposible que la jefatura del Estado pueda transmitirse por vía sanguínea o dinástica, al margen de la intervención del pueblo, como sucede en la monarquía, ya que es del pueblo del que dimana todo poder público.

Y, como señalábamos más arriba, uno de los elementos que tradicionalmente ha dotado de gran especificidad al régimen mexicano tuvo su origen en la configuración de la forma de gobierno presidencialista.<sup>106</sup> La Presidencia de la República, como producto del devenir histórico, llegó a estar definida por la configuración de tres tipos de factores: a) los característicos de una forma presidencialista; b) un conjunto amplio de facultades

---

<sup>104</sup> Vid. Varela Ortega, José y Medina Peña, Luis, *Elecciones, alternancia y democracia. España-México, una reflexión comparativa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, p. 250.

<sup>105</sup> Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>106</sup> El presidencialismo mexicano constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre (vid. Carbonell, Miguel, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Aldus, México, 1994, p. 138).

constitucionales, y c) una serie de capacidades no escritas pero con una significativa presencia en la articulación y funcionamiento del sistema político, o lo que se ha denominado poderes metaconstitucionales<sup>107</sup>. No obstante, es constatable como el actual proceso de transformación de las relaciones políticas en México está afectando las capacidades no escritas que han caracterizado el ejercicio del poder presidencial durante décadas<sup>108</sup> –si bien, hasta el momento, esto no ha significado un cuestionamiento sobre la forma de gobierno existente<sup>109</sup>–.

Dos han sido los elementos que se han interrelacionado en la historia de México, para armar un modelo presidencialista. Por un lado, conformar instituciones de gobierno fuertes que asegurasen, en un primer momento, la configuración del estado-nación y, después, impulsaran la modernización económica. Junto a ello, instrumentar mecanismos que dificultasen la personalización de las instituciones, cuestión especialmente exitosa en el caso de México a costa de instaurar lo que se denominó monarquías sexenales<sup>110</sup>.

El resultado es que el sistema de gobierno adoptado en México corresponde al de una República bajo un sistema presidencial puro, las tres características definitorias del presidencialismo están presentes, existe una elección directa del Presidente de la República por un periodo fijo de seis años, el Ejecutivo y el Legislativo tienen que sobrevivir en funciones de forma separada, la Cámara de Diputados se renueva cada tres años y el Senado cada seis años, y ningún cuerpo puede reducir el mandato del otro.<sup>111</sup>

<sup>107</sup> Vid. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1978, p. 55

<sup>108</sup> Vid. Aguilar Villanueva, Luis, *Presidencialismo y sistema político, México y los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 43

<sup>109</sup> Si se atiende a las opiniones de los diputados mexicanos en función del partido al que pertenecen, se observa un desacuerdo a la hora de calificar la forma de gobierno vigente. Mientras que los integrantes del Partido de la Revolución Democrática consideran de forma mayoritaria que México cuenta con un presidencialismo fuerte, los miembros del Partido Acción Nacional se muestran más divididos al calificar la forma de gobierno, predominantemente la caracterizan como un régimen presidencialista atenuado, y por último, los diputados del Partido Revolucionario Institucional, en mayor medida, consideran que se encuentra una forma de gobierno semipresidencialista. Vid. Martínez, Antonia, “Diputados clivajes y polarización en México,” en *Perfiles latinoamericanos*, número 11, México, 1997, p. 56.

<sup>110</sup> Vid. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 34.

<sup>111</sup> En México los miembros del gabinete son exclusivamente responsables ante el Presidente de la República. La Constitución otorga al Jefe del Ejecutivo la facultad de nombrar y remover libremente a todos los secretarios de Estado. El Procurador General de la República, este último es el único miembro del gabinete cuyo nombramiento requiere confirmación del senado. Sin embargo, aun en ese caso el Presidente tiene la facultad de removerlo sin necesidad de consultar a ningún otro cuerpo. Vid. Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2007, p. 9.

Más concretamente, las características que han definido al presidencialismo mexicano a lo largo de la historia independiente han sido: a) Interrelación entre poderes que favorecen al Ejecutivo; aunque en la constitución la separación de poderes está escrita, en la vida práctica el Ejecutivo cuenta con un mayor margen de maniobra; b) Inexistencia del federalismo, cuya existencia se limita al papel, situación que permanece; c) Elección popular directa del Presidente efectuada en forma independiente de la de los diputados y senadores; d) Inamovilidad del Presidente durante su periodo, lo que significa que ni el Congreso puede desconocer al Ejecutivo ni este disolver al Congreso, lo que en un marco de conflicto entre los poderes puede llevar a una parálisis legislativa e institucional como la ocurrida durante el sexenio 2000-2006; e) Representación únicamente de intereses y regiones en el Congreso, imposibilidad de formar bancadas decisorias e indisciplina partidista, partidos fragmentados e indisciplinados, en el Partido de la Revolución Democrática a través de sus corrientes internas y en el Partido Revolucionario Institucional, debido al enorme desorden que ha privado desde que perdió la presidencia; f) Amplias facultades del Presidente para determinar el desarrollo económico, la política fiscal, las obras públicas, las políticas sociales, las empresas públicas y la planificación, a través del plan nacional de desarrollo, herencia del plan cuatrienal del Partido de la Revolución Mexicana; g) Irresponsabilidad política del Presidente y sus secretarios en su relación con los legisladores, aunque, sin embargo, en este aspecto debemos apuntar que en los últimos años se ha avanzado bastante y las comparecencias ante los diputados ya no son un día de descanso para los secretarios; h) La labor del Poder Judicial, tradicionalmente, había estado ilimitada a obedecer los dictados del Ejecutivo, sin embargo su independencia y con ello su influencia ha ido aumentando en los últimos años<sup>112</sup>.

Ahora bien, en México, como resultado de los cambios inducidos por la democratización del régimen político, una de las instituciones que más se está transformando es la institución presidencial. Así, los cambios que se operan son una mayor pluralidad del Poder Legislativo producto de una nueva legislación electoral que favorece la competitividad en el sistema de partidos, entre otros factores, constituyen una serie de elementos que refuerzan la posibilidad de que el régimen político mexicano

---

<sup>112</sup> Vid. Cuevas, Mariano, *Historia de la nación mexicana*, Porrúa, México, 1967, p. 132.

transite del autoritarismo a la democracia.<sup>113</sup> Justamente, al modificarse los dos ejes articuladores, presidencialismo y partido hegemónico, que le dieron forma, estabilidad y legitimidad en su etapa más autoritaria, el régimen mexicano ha comenzado a trastocarse en lo que fue su parte estructural más importante. Por ello, es imprescindible cuestionarse: ¿cómo ha de adecuarse la institución presidencial con relación a sus funciones en esta construcción de un orden democrático?

Cuando en México se consolidó finalmente el presidencialismo, no transcurrió mucho tiempo antes de que se asociara con la tiranía y la antidemocracia. Sin embargo con los recientes acontecimientos encaminados a la transformación del sistema presidencial, la sociedad mexicana está a punto de colocar a la presidencia y al presidente en el justo medio necesario para combinar eficiencia con respeto a las formas y contenido del pluralismo democrático. El contexto sociopolítico, la práctica política y la democratización en marcha, obligaron a los actores políticos a implementar una serie de reformas constitucionales de mayor alcance que paulatinamente comenzaron a propiciar un funcionamiento cualitativamente distinto de la institución presidencial y del régimen político en su conjunto. Durante los últimos años, en los sistemas presidencialistas como el mexicano, donde la democracia ha ido ganando terreno como la forma de gobierno que tiende a consolidarse, es posible identificar que los presidencialismos han gobernado en sistemas multipartidistas con el riesgo latente de una polarización o fragmentación del sistema de partidos; o, lo que es peor, gobernando en un esquema multipartidista en el cual siempre existe la posibilidad de que la agenda presidencial sea bloqueada sistemáticamente por el Poder Legislativo.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> El autoritarismo mexicano parecía estar alcanzando sus límites históricos y, por lo mismo, el cambio democrático se presentaba como la opción más racional para el gobierno y el país. La actual relación de la presidencia con el Poder Legislativo, en esta etapa de presidente no priísta, tiene un margen de maniobra muy pequeño. Al no tener mayoría en ninguna de las dos cámaras, el presidente tiene que buscar la negociación con un Legislativo de mayoría opositora, es evidente que este esquema plantea una situación de pesos y contrapesos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Una relación distinta en la que ambos poderes tienen nuevas cosas que aprender, a fin de establecer cuáles serán las premisas básicas de relación entre ellos ahora que el Ejecutivo ya no podrá subordinar al Legislativo con la facilidad con que lo hizo durante décadas. Por lo demás, se trata de un conjunto de transformaciones más amplias que pueden conducir a la creación de un nuevo régimen político, cuyas premisas centrales sean auténticamente democráticas (vid. Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, particularidades y compromisos*, Océano, México, 1999, p. 77).

<sup>114</sup> Nohlen destaca algunos indicadores que sugieren la idea de que efectivamente los presidencialismos latinoamericanos han mostrado la capacidad de adaptarse a las transformaciones que los regímenes políticos vienen experimentando. El sistema presidencial con todas sus imperfecciones y lastres y con todas las diferencias de modalidades jurídicas y de funcionamiento que se advierten en las distintas realidades nacionales, se había afianzado como el marco en el cual habían tenido lugar la recuperación y consolidación democrática. El presidencialismo ha podido enfrentar el desafío de la gobernabilidad

### I.3. EL ESTADO DE DERECHO

#### 1.3.1. La democracia y el Estado de Derecho

La democracia es, como hemos visto, una de las formas clásicas de gobierno. Tradicionalmente se la ha considerado, hasta nuestros días, como el gobierno del pueblo y nada parece contestar esta definición porque sus raíces etimológicas nos remiten a una relación inevitable y aparentemente indisoluble entre dos conceptos como son el pueblo y el gobierno<sup>115</sup>. Sin embargo, es oportuno señalar que no bastan estos términos para definir la democracia, ya que no explican lo suficiente algo que en sí es mucho más complejo y que por su misma naturaleza necesita incorporar términos como consenso, gobierno de mayorías, igualdad de derechos, soberanía popular, entre otros términos imprescindibles. Esto es, la democracia no es tan solo un procedimiento de elección de gobernantes y de participación ciudadana, sino también un conjunto de valores políticos que afirmaban la libertad y los derechos ciudadanos para posibilitar la convivencia y, sobre todo, para permitir la estabilidad política y social<sup>116</sup>.

Ahora bien, qué sea en realidad la democracia es algo complejo. Por un lado, pueden distinguirse, al menos, tres aspectos: la democracia como principio de legitimación, la democracia como ideal<sup>117</sup> y la democracia como sistema político<sup>118</sup>. Y, además, las representaciones que se tienen de la democracia divergen de país a país, pues en su construcción intervienen concepciones clásicas, nociones históricas, instituciones, procedimientos, principios de representación y participación.

---

simultáneamente con el cambio político. Y ha logrado un mantenimiento de coaliciones estables de gobierno en un sistema presidencial con multipartidismo (vid. Nohlen, Dieter, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1998, p 9).

<sup>115</sup> Vid. Montemayor, Carlos, "El pensamiento político clásico y la actualidad," en *Revista del Senado de la República: México hacia el año 2000* LVII Legislatura, Volumen 5, No. 15, Abril-Junio 1999, p. 160.

<sup>116</sup> Ibidem, p. 37

<sup>117</sup> Ante esto es preciso recordar las palabras pronunciadas por Vaclav Havel, expresidente de la extinta Checoslovaquia, en su discurso de 1990, expresado en sesión conjunta del Congreso estadounidense, manifestó que la forma de conceptualizar a la democracia sería como "un ideal por el que continuamente debemos luchar aunque nunca logremos alcanzarlo". Discurso transcrito por Dryzek, John, "La democracia en tiempos capitalistas", en *Revista del Senado de la República: Congreso y gobernabilidad*, LVII Legislatura, Volumen 5, No. 16, Julio – Septiembre 1999, p. 268.

<sup>118</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, pp. 43

Dahl señala al respecto ciertas características mínimas que configuran cualquier sistema democrático: competencia entre las distintas élites políticas en igualdad de circunstancias; un sistema electoral libre e imparcial con elecciones periódicas y transparentes; y respeto a los derechos humanos<sup>119</sup>.

Lo que sí es indudable es que, independientemente de la noción de la democracia que se considere genérica, prescriptiva, procedimental, el voto sintetiza la responsabilidad de una elección entre alternativas de gobierno<sup>120</sup>: a diferencia de otras formas de régimen político, la democracia otorga a la ciudadanía el atributo de manifestar sus preferencias, y lo hace a través del voto.

Por su parte, Huntington menciona que la competencia electoral es la esencia de la democracia, su definición es minimalista, ya que reduce a la democracia como un sistema para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren poder de decisión por medio de una lucha competitiva por el voto de la gente, lo que puede llevar a correr el riesgo de lo que se llama falacia electoral, la cual consiste en privilegiar la competencia electoral sobre otras dimensiones de la democracia y en ignorar hasta qué punto las elecciones, aun cuando sean competitivas, puedan negar efectivamente la oportunidad de competir por el poder o de exponer y defender sus intereses a sectores importantes de la población.

Respecto a este punto, Schumpeter, expresa que el pueblo es y no puede ser nada más que el productor de los gobiernos, un mecanismo para seleccionar los hombres capaces de tomar las decisiones.<sup>121</sup> Por lo tanto, debe entenderse a la democracia como un método político en el que el pueblo, como elector, elige periódicamente a sus líderes.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Vid. Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático*, Conacultura y Alianza Editorial, México, 1991, p. 21.

<sup>120</sup> Vid. Pozas Horcasitas, Ricardo, *La reforma electoral y su contexto sociocultural*, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996, p. 56

<sup>121</sup> Vid. Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Traducción por editorial Orbis, Barcelona, 1988, p. 269.

<sup>122</sup> Vid. Held, David, *Modelos de democracia*, traducción de Alberto Teresa, Alianza editorial, Madrid, 1992, p. 11.



Precisamente por esto, la democracia siempre ha sido objeto de críticas<sup>123</sup> a pesar de ser reconocida como la mejor forma de convivencia social, porque se le ha considerado insuficiente. El cuestionamiento siempre ha subrayado que la democracia no permite, ni en su definición ni en sus mecanismos de funcionamiento, que los individuos tengan posibilidad de intervenir en las acciones de gobierno y, por ende, en las decisiones fundamentales que afectan, en términos generales, el bienestar de la sociedad.

Por otro lado, una de las formas más perfeccionadas de democracia es la que se inserta en un Estado de Derecho, hasta el punto de que en algunos casos, el uso general convierte en sinónimos ambos términos: Estado de Derecho equivale a democracia o Estado democrático, no en el sentido de las que figuraron como democracias populares, sino en el de las que aparecen todavía, con una referencia de localización convertida en regla de valoración como democracias occidentales<sup>124</sup>.

Pero el Estado de Derecho es algo más que la democracia, va más allá, es una garantía a la limitación del poder del estado,<sup>125</sup> con la finalidad de que este último se encuentre referido y adecuado al Derecho, esto es, al imperio de la ley y el respeto de los derechos. El Estado de Derecho se fundamenta en la aspiración a que los hombres sean gobernados por leyes y no por otros hombres. El *rule of law* (Estado de Derecho) deberá contener algunas características fundamentales para cualquier orden civil, el gobierno de la ley no es sólo el reforzamiento de normas legales, sino que se refiere más bien al principio de la supremacía de la ley, y supone al menos la capacidad, aún si es limitada, para hacer que las autoridades respeten las leyes.<sup>126</sup>

En este sentido, hay que tener claro que si bien, en nuestros días, todo Estado es un Estado con Derecho, por su propia naturaleza, toda vez que no es posible concebir una sociedad política organizada que no tenga un régimen político, cualquiera que éste sea, solo el Estado de Derecho sirve de esquema que posibilita que dos perspectivas

---

<sup>123</sup> Vid. Hernández Rodríguez, Rogelio, “Democracia y movimientos sociales,” en *Revista Confluencia XXI*, número 1, Abril – Junio 2008, p. 36

<sup>124</sup> Vid. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 2003, pp. 70, 71, 138, 147, y 260

<sup>125</sup> El estado de derecho liberal fue incapaz de resolver los grandes conflictos sociales y no pudo evitar deslizarse de nuevo hacia el abuso del derecho y del poder estatal. Vid. Hillmann, K.H., “Estado de Derecho”, en *Diccionario enciclopédico de sociología*, Herder, Barcelona, p. 303

<sup>126</sup> Vid. Morlino, Leonardo, “Calidad de las democracias. Notas para su discusión”, en *Metapolítica*, número 39, enero – febrero 2005, p. 40.

encontradas se designen en una unidad: la fuerza pública maniatada jurídicamente, y el instrumental político del derecho.<sup>127</sup>

Con la conjugación de intereses y la manifestación explícita de la voluntad, es factible que el Estado de Derecho democrático sea el eje que articule a la sociedad con el propio Estado.<sup>128</sup> En este orden, el ser del Estado de Derecho no sólo combina *imperium* y contundencia, sino el respeto por la vida humana, el reconocimiento de los valores que ordenan y garantizan la vida en asociación, la seguridad por los derechos de propiedad, la filosofía de lo público, la vigencia de la democracia y los postulados de la equidad social.

Haciendo un poco de historia, podría afirmarse que el Estado de Derecho<sup>129</sup>, se constitucionaliza de una manera coherente por primera vez en los Estados liberales. Es

---

<sup>127</sup> Vid. Luhmann, Niklas, “Dos lados de la ley en el Derecho Comparado-Conflicto e Integración en el Mundo de Hoy,” en 40 aniversario del *Instituto de Derecho Comparado en Japón*, la Universidad Chuo, Tokio, 1989, pp. 493-506.

<sup>128</sup> La sociedad conserva un campo extenso de actividades bajo la vigilancia y estímulo del Estado, esta inmensa actividad privada, se puede resumir diciendo que el individuo dentro del orden jurídico puede hacer todo, con excepción de lo que la ley prohíbe. Es por esta razón, por la que el funcionario es limitado en sus actividades, y no puede hacer otra cosa que lo que la ley le permite. Su capacidad de obrar es estricta y subordinada al interés general. Vid. Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1969, p. 414

<sup>129</sup> El Estado de Derecho, no es otra cosa que la versión europeo-continental y estatista del *Rule of law*, pieza clave del constitucionalismo inglés, fue en Alemania donde se acuñó el término de *Rechtsstaat* (estado de Derecho) y en Francia evolucionó hacia el *Régime Administratif* (régimen administrativo) que son versiones distintas del original *Rule of law*, a falta de una traducción exacta al castellano se puede utilizar el término de Imperio del Derecho, que sería una versión reducida de Gobierno conforme a Derecho (vid. Ferrajoli, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de derecho,” en *Revista Internacional de Filosofía Política*, número 17, Universidad de la Rioja, 2001, p. 40). El *Rule of law* surgió de manera natural como consecuencia del proceso por el que el pueblo inglés conquistó sus libertades públicas frente al poder político, iniciado con la expedición de la carta Magna en 1215, en la cual quedó consagrado el principio del constitucionalismo inglés, que se conoce como la garantía del debido proceso legal, según la cual, ningún hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto sino es mediante un juicio legal de sus pares y conforme a la ley de la tierra o *lex terrae*. Aun cuando la garantía del debido proceso legal intentó ser conculcada por el absolutismo monárquico que pretendía el sometimiento de los jueces y del derecho al poder político finalmente se impuso la autonomía del derecho, conservando para sí los jueces ordinarios la facultad de conocer y resolver todas las causas, incluso las que impugnaban actos de la autoridad, resolviendo conforme a la *lex terrae*, la cual se integra tanto por el *Common law* o derecho jurisprudencial como por el derecho consuetudinario, además de las disposiciones legislativas dictadas por el Rey y el Parlamento. El *Rule of law* contribuye a salvaguardar la independencia judicial, aún en los juicios en los que la autoridad sea parte, así como la autonomía del derecho conforme al cual se resuelven los casos, garantizando por tanto las condiciones mínimas para un juicio justo. En cambio el régimen administrativo de origen francés, implica una jurisdicción separada o especial integrada dentro de la estructura del poder Ejecutivo, para conocer y resolver las impugnaciones por violaciones de la autoridad administrativa a los derechos de los gobernados, debiendo resolver conforme al derecho legislado por la misma autoridad, quien se constituye así en juez y parte a la vez, reduciendo su función a garantizar la legalidad pero no necesariamente la justicia de los actos de la administración pública. El régimen administrativo contempla la creación de tribunales administrativos, cuyos integrantes generalmente son designados por el propio poder Ejecutivo con lo cual no queda garantizada su independencia, por formar

importante resaltar que la historia del Estado moderno es resultado de la racionalización del poder, alcanzando sus expresiones más atribuidas en el siglo XVIII<sup>130</sup>, época en que los monarcas absolutos disponen de medios de gestión económica y de dominación de la sociedad a través de funcionarios que ejercen sus cargos por delegación del soberano y sin poder alegar para ello prerrogativas o derechos adquiridos en el orden público.

Claro ejemplo de lo expresado es la Revolución francesa<sup>131</sup>, la cual liquidó al *ancien-régime* absolutista e instauró los regímenes liberales transformando una sociedad estamental en una sociedad clasista produciendo la generalización del Estado de Derecho. En este movimiento, el Estado de Derecho se vinculo íntimamente con el Estado liberal burgués, floreciendo en la historia política: el Estado de Derecho liberal-burgués.

Ahora bien, ¿qué es el Estado de Derecho?<sup>132</sup>. Puede afirmarse, con Elías Díaz, que las exigencias más básicas e indispensables de todo autentico Estado de Derecho pueden

---

parte de la misma administración pública. El alcance de las facultades de los tribunales en el Régimen Administrativo es más limitado que en el *Rule of law* pues se reducen a verificar la conformidad de los actos de las autoridades con el derecho estatal, es decir, con el derecho y los reglamentos que la misma autoridad ha promulgado. Teóricamente en México, se tiene un sistema que combina tanto elementos del *Rule of law* anglosajón como Régimen Administrativo francés, como se desprende de la interpretación más común de los artículos 14 y 16 constitucionales. Pero si tomamos en cuenta que conforme a la doctrina dominante en nuestro país, el fundamento último de validez del derecho es la constitución considerada como ley fundamental de todo derecho, no por la racionalidad intrínseca de sus preceptos, sino por su validez formal, consideramos que el nuestro es un Estado de Derecho más cercano al sistema francés en donde el derecho no goza de suficiente autonomía frente al poder político (vid. Pereira Menaut, Carlos Antonio, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Colex, Madrid, 1997, pp. 99-100).

<sup>130</sup> Vid. Serrano Migallón, Fernando, y Arriola Woog, Carlos, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y la UNAM, 2003, p. 22

<sup>131</sup> Vid. Noriega, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la constitución de 1917*, op. cit., 1998, p. 20.

<sup>132</sup> Los principios generales para entender el funcionamiento de un Estado de Derecho: El principio de la reserva legal, en donde se aduce que toda intervención en la libertad y propiedad de los individuos puede realizarse en virtud de una ley general, o para evitar un riesgo al resto de la sociedad. La no retroactividad de la ley, asegurándose que la ley cobre efecto sólo al momento de su promulgación y no hacia el pasado. La autonomía de los jueces en sus decisiones y acciones. La jerarquización de las normas, es decir, la determinación de que las normas han sido creadas por otras normas, y así sucesivamente. Una acción legal y legítima de los órganos de la administración pública, a partir de la utilización de la ley como su fundamento. La garantía de la conservación y la defensa de la Constitución por los órganos del poder civil en una sociedad. En tanto los principios jurídicos que le dan certidumbre a la acción legal del Estado, éstos se basan en un reconocimiento de los principios fundamentales del hombre, entendidos como derecho a la propiedad, a la libertad y a la seguridad de los individuos, reconocidos en los derechos civiles, económicos y políticos, se resumen en las garantías individuales de todo ser humano. Un principio efectivo de Gobierno, a partir de una elección legal, por lo que el gobernante en turno se somete a la rendición de cuentas a través de mecanismos de vigilancia por parte de la población, y también implica una división de poderes efectiva en la cual los tres poderes se controlen entre ellos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Un principio de autoridad de la ley, sustentado por el hecho de que las leyes no son sólo legales, sino legítimas, es decir, quienes realizan las leyes tienen una representación efectiva de sus

concretarse fundamentalmente en imperio de la ley, en donde la ley es la expresión de la voluntad general, de la legalidad, del control judicial, y derechos y libertades fundamentales. Ciertamente no todo imperio de la ley es de por sí Estado de Derecho, puesto que no hay tal si la ley proviene de una voluntad individual absoluta y no de una asamblea de representación popular libremente elegida. Donde la ley se dicta sin suficiente participación popular, y donde se olvidan las otras exigencias del Estado de Derecho, se está ante el contexto autoritario donde el imperio de la ley no significa ni más ni menos que imperio de la voluntad absoluta del ejecutivo incontrolado. El imperio de la ley positiva en sentido muy concreto son disposiciones emanadas de la asamblea nacional. El objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad jurídica para los llamados derechos fundamentales de la persona humana, que constituyen hoy elemento esencial del sistema de legitimidad en que se apoya el Estado de Derecho<sup>133</sup>.

En relación con la primera característica –el imperio de la ley–, es de señalar que el Derecho ejerce una función específicamente ordenadora, delimitando las competencias del poder estatal y resguardando las libertades de los gobernados.<sup>134</sup> Así, en el Estado de Derecho las competencias del poder estatal están fijadas por la ley positiva y sus atribuciones están claramente delimitadas y predeterminadas, por tanto, sus actos son impersonales, objetivos y previsibles. Desde este punto de vista, el Estado de Derecho se caracteriza por poner en un lado la norma y en otro lado, la ejecución de la norma, de ahí nace, el sistema de legalidad del que puede decirse, que en él no mandan los hombres ni autoridades, ni tampoco los cuerpos legislativos, sino que tan sólo rigen normas desligadas de ellos<sup>135</sup>.

Y, en sentido inverso, de nada serviría crear un orden jurídico si al mismo tiempo no se crean los medios idóneos para hacer posible la realización del Derecho. El Estado y el Derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para

---

representados y, por lo tanto, las leyes son referencia para el mejoramiento de la sociedad (vid. Villafuente Valdés, Luis Fernando, “Estado de Derecho y la construcción de la democracia en México. Una agenda mínima, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, volumen 001, número 01, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, México, 2007, p. 200).

<sup>133</sup> Vid. Díaz, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 40-45.

<sup>134</sup> Vid. Noriega, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la constitución de 1917*, op. cit. p. 20.

<sup>135</sup> Vid. Schmitt, Carl, *Legalidad y legitimidad*, editorial Struhart y Cia, Buena Aires, 1994, pp. 41 y 74.

los hombres, para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico. El Estado no es un organismo dotado de alma, porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos<sup>136</sup>.

### I.3.2. El Estado de Derecho en México

Históricamente<sup>137</sup>, el Estado de Derecho en México, ha sido una conquista, lenta y gradual, hecha por gentes e individuos que, frente a poderes despóticos o ajenos, buscaban seguridad para su persona y sus bienes, al grado de vivir durante muchos años, bajo la fachada de formas democráticas que ocultaron estructuras sociales y políticas totalmente opuestas al concepto de Estado de Derecho. Por ello, el Estado de Derecho en México se albergó en una Constitución verdaderamente democrática, pero en muchos aspectos sin una aplicación real<sup>138</sup>.

Ya para el siglo XIX México se desarrolló dentro de las ideas del liberalismo moderado y radical, que culminaron con el movimiento denominado de Reforma y la

---

<sup>136</sup> El Estado como toda estructura social carece de una voluntad real y propia, la que expresa a través de sus órganos no es sino una voluntad exclusivamente humana. La idea de órgano estatal sólo puede explicarse partiendo de la existencia de ciertas personas, gobernantes y funcionarios a las que el ordenamiento jurídico atribuye unas facultades que confiere a su voluntad, el valor y la eficacia de la voluntad del Estado (vid. Llorens Borrás, José, *La estructura del Estado*, editorial Bosch, Barcelona, 1958, p. 9).

<sup>137</sup> Podemos encontrar un lejano precedente del Estado de Derecho en México en la Real Ordenanza de Intendentes de 1786, cuyo objetivo fue la definición y distribución de competencias en la organización política y económica de Nueva España. La Ordenanza vista desde la perspectiva de los movimientos liberales contenía rasgos que apuntan a la dogmática expresando las justificaciones de la administración tales como el deber que el soberano tiene como con todos y cada uno de sus súbditos de procurar que estos logren su felicidad y el bienestar. Asimismo, en la Ordenanza de Intendentes, se deja de lado las ponderaciones legitimadoras de la autoridad del monarca, bajo el argumento de que ya no se requiere al menos en sus códigos de consideraciones religiosas para justificar las órdenes del monarca. Vid. Serrano Migallón, Fernando, y Arriola Woog, Carlos, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, op. cit. p. 23.

<sup>138</sup> El fracaso del modelo constitucional en Latinoamérica es manifestado por la grave inestabilidad política que no ha logrado contener la sucesión innumerable de constituciones promulgadas en los últimos años por su escaso grado de vigencia. Siendo el Parlamento una institución ajena a la tradición monocrática de los países latinoamericanos el modelo constitucional resultó ser un régimen extraño que difícilmente ha podido arraigar sociedades tan heterogéneas como las latinoamericanas, aun cuando desde el punto de vista teórico fue muy útil para construir el discurso que precipitara los procesos de independencia y descolonización la región. La participación democrática se reduce muchas veces a la elección de los candidatos, a lo que se ha llamado democracia delegativa en la que, por el bajo nivel educativo de los electores, éstos son fácilmente manipulables por las campañas de los partidos, delegando en los representantes populares la toma de decisiones y dificultándose aún más la transparencia y rendición de cuentas. A falta de una auténtica participación ciudadana se propician fenómenos de caudillismo, caciquismo, corrupción, corporativismo y la creación de diversos feudos alrededor de los distintos agentes detentadores poder (vid. Bravo Lira, Bernardino, *El Estado Constitucional en Hispanoamérica 1811-1991*, Escuela libre de Derecho, México, p. 18).

divulgación a fines del mismo siglo de algunas tendencias socialistas moderadas. Entonces a partir de esos acontecimientos se empieza a forjar modelos de Estado de Derecho, en el cual México no es la excepción, que tiene una relación muy especial con los derechos fundamentales, avanzando, desarrollándose y actualizándose en un constitucionalismo moderno<sup>139</sup> en donde su principal función es la inserción de los derechos fundamentales. El Estado de Derecho se va convirtiendo en un producto social que se va haciendo cotidianamente, y se va desarrollando en la medida en que se crean instituciones que permiten su aplicación cotidiana.

Y, en la actualidad, en la Constitución mexicana la ley es el instrumento privilegiado para el desarrollo de las garantías individuales y sociales y en su articulado son constantes las referencias a la ley y al legislador para complementar los derechos fundamentales.<sup>140</sup> Asimismo, es innegable la existencia de tres Poderes de la Unión plenamente constituidos y en funciones, además tres diferentes ordenes de gobierno, federal, estatal y municipal, así como algunos organismos dotados de autonomía Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Gubernamental, por mencionar algunos.

No obstante, México no tiene ciertos estándares para considerar que existe un Estado de Derecho; sin embargo, se presenta una confusión en cuanto a la definición de Estado de Derecho, que es una expresión de uso cotidiano y que en prácticamente todo el mundo se tiene una opinión sobre lo que es y a raíz de ello se utiliza la información y después la expresión en un sentido muy ambiguo –vemos en los noticieros por ejemplo, que se cometen cierto tipos de delitos por funcionarios públicos y se expresa: en México

---

<sup>139</sup> Por constitucionalismo se puede entender, la sumisión del Estado al derecho, de modo que aquél no puede requerir ninguna acción ni imponer ninguna omisión, no puede mandar ni prohibir nada a los ciudadanos sino en virtud de un precepto legal que autorice ese mandato o esa prohibición (vid. Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 159).

<sup>140</sup> Como la democracia implica el gobierno de mayoría, pero no su tiranía, y con el objeto de asegurar a las minorías la aplicación de la irrestricta de la constitución, se establece una jurisdicción constitucional que controla la correspondencia ente la Carta Magna y las fuentes derivadas. En el ámbito constitucional lo que preocupa son las minorías no las mayorías (vid. Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1987, pp. 167-179).

no hay Estado de Derecho; vemos la dificultad de que en México se ejecuten resoluciones judiciales y se expresa: no hay Estado de Derecho—.<sup>141</sup>

Son varios los problemas que plantea la instauración de un genuino Estado de Derecho en México. Por un lado, cómo establecer mecanismos institucionales que permitan enfrentar los amplios márgenes de inequidad social, a causa de la mala distribución de los bienes materiales y simbólicos para la reproducción de la sociedad. Para darle solución a este problema se deben establecer mecanismos jurídicos que permitan la participación y la rendición de cuentas de manera que las desigualdades se atenúen y se puedan establecer tejidos sociales democráticos al interior de la estructura social.<sup>142</sup> Ciertamente, en México uno de los principales problemas ha sido precisamente tratar de cerrar las brechas históricas de desigualdad y olvido de grandes sectores de la sociedad,<sup>143</sup> por lo que esta situación está orillando a explorar

---

<sup>141</sup> Vid. Cossío Díaz, José Ramón, “Estado de Derecho,” en *Seminario Nacional e Internacional de Formación y Actualización en Derechos Humanos, Perspectivas de los Derechos Humanos y su Situación Actual*, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Puebla, México, 30 de Octubre de 2003, p. 2.

<sup>142</sup> En México, se han delegado los mecanismos que permiten resolver las altas desigualdades sociales, así como también los problemas de la participación social dentro de los procesos de toma de decisiones y de las políticas públicas. Parte de estas inconsistencias es porque existe una visión jurídica procedimental del Estado de Derecho, dejando a un lado la necesidad de su lectura social, de tal forma que el ejercicio de la administración pública y del poder político no impactan de forma directa en la resolución de las complejas y crecientes problemáticas sociales. Ello trae como consecuencia el aumento de las brechas de las inequidades sociales, por lo que se generan condiciones para construir un esquema democrático altamente defectuoso, más que un proyecto de una democracia enraizada en las ideas liberales (vid. Villafuente Valdés, Luis Fernando, “Estado de Derecho y la construcción de la democracia en México. Una agenda mínima,” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, número 1, volumen XVII, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, 2007, p. 195).

<sup>143</sup> Unos de los grandes problemas que existen es el establecimiento del Estado de Derecho en sociedades como la mexicana es la gran desigualdad en cuanto al acceso a los recursos materiales y simbólicos. Por ello, el principio de universalidad de la aplicación de la ley dentro del Estado de Derecho es negado en nuestra sociedad, porque la mayoría de la población queda excluida de los principios de universalidad de la norma jurídica mientras que unos pocos tienen un acceso irrestricto. Las consecuencias y los factores que originan esta ausencia de certidumbre en México tiene una concordancia directa con las experiencias de la mayoría de los países del continente americano, ya que se presentan ciertas similitudes en casi todos ellos: La presencia de regímenes autoritarios, ya sean militares o civiles, en los cuales ha sido muy difícil el desmontaje de las condiciones autoritarias, por lo que aún siguen perviviendo resistencias muy evidentes para poder construir mecanismos poliárquicos, o de rendición de cuentas, ya que todavía se ocultan deudas jurídicas que no se quieren someter al juicio popular; Factores económicos muy precarios, a partir de un saldo muy negativo de la implementación de las medidas neoliberales en la región; Los países de América Latina dependieron mucho más del extranjero en sus procesos de democratización, en relación con los países del sur de Europa, en donde se generaron condiciones democráticas de manera endogámica; el hecho de que se estabilizaran democracias defectuosas en la región, tiene que ver con que la sociedad civil resultó demasiado débil y, sobre todo, demasiado poco integrada, autónoma y en muchas ocasiones no lo suficientemente democrática, generando así un ambiente poco transparente para la instauración de un Estado de Derecho democrático. La constante en América Latina y en México es el aumento de la gran criminalidad, la cual es acompañada de grandes dosis de impunidad, el gran lastre de la ausencia de un Estado de Derecho democrático en la mayoría de los países del continente americano. Esta ausencia de condiciones democráticas para garantizar la impartición de justicia ha originado la aparición y la explosión de nuevas problemáticas, como el aumento de la criminalidad e impunidad y la

mecanismos para que el derecho y la justicia se puedan aplicar de manera efectiva para todos los sectores de la sociedad en México.

Otra cuestión de la mayor trascendencia para la construcción del Estado de Derecho en México es que no puede desligarse del problema de la instrumentalización de la justicia generada por un uso político y discrecional de la ley, de acuerdo con intereses políticos particulares concretos; una aplicación selectiva de derechos a partir de la asignación de la política social y económica acotada a ciertos grupos sociales, por lo que este uso selectivo de la función pública ha violentado de manera sistemática el Estado de Derecho, bajo el argumento de una política económica-social.<sup>144</sup>

Además, en México la impartición de justicia se encuentra instrumentalizada por el poder político en la medida de que la aplicación de la ley se convierte en un mecanismo de desmovilización de la participación de la ciudadanía en sectores segmentados,<sup>145</sup> por lo que en ocasiones de manera sistemática, y en clara violación del Estado de Derecho, diversos actores políticos u empresariales condicionan, influyen e impiden el libre ejercicio de la aplicación de la ley.<sup>146</sup>

---

presencia de Estados paralelos a los constitucionalmente constituidos. El principio de ciudadanía truncada o de baja intensidad, en este sentido, México tiene ciudadanos en lo que a sus derechos políticos respecta pero no en cuanto a sus derechos civiles y sociales. Los principios de la igualdad jurídica tendrían que estar establecidos desde las acciones sociales de tal manera que el impulso para el respeto de las leyes se potencie desde la propia sociedad, posibilitando así la democracia desde abajo, desde las propias dinámicas sociales de tal forma que se enraícen relaciones democráticas en la estructura social (vid. Sosa Gómez, C., “Notas para discutir el tema, la irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, op. cit., p. 3).

<sup>144</sup> Vid. Villagrás, Andía, M., “¿Democratización de la justicia?”, en Seminario Internacional, *La reinención de la política y la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 22 y 23 de Enero de 2001, pp. 4-7.

<sup>145</sup> La cuestión de la norma se convierte en el eje básico de la idea de un Estado justo y de derecho y, a la vez, legítimo. Se debe dejar de lado la idea de que el derecho es la infraestructura social para analizarlo dentro de los roles auténticos de las sociedades postindustriales. Es decir, si se supera la teoría entre el Estado y la sociedad, se puede analíticamente visualizar una solución a las desigualdades sociales que subyacen, por un lado, el descrédito hacia las instituciones no es producto del Derecho sino de las acciones del mismo Estado que olvidó las demandas reales de la sociedad y, por el otro, un principio de legitimidad a partir de una distribución injusta y desigual de los bienes en relación con las necesidades sociales, es decir, hay que ubicar al Estado de Derecho en una dimensión social. Recuperar la idea de la elaboración de la ley en términos sociales, volver la mirada a los ejes de mayor participación de la sociedad en todos los procesos de la ley. Vid. Platas Martínez, A., “Derecho para inocentes. Breve contribución al debate de las ideas jurídicas,” en *Pensamiento jurídico veracruzano*, Gobierno de Veracruz, número 2, Xalapa, Veracruz, 2001, p. 112.

<sup>146</sup> Desde el mismo origen de la concepción liberal del Estado de Derecho hay una serie de límites en la aplicación de la ley debido a que: La ley tiene un principio de universalidad e igualdad, pero en la práctica de los procesos legales, se excluye a mujeres y personas desposeídas de los principios de equidad; la ley es aplicada en función de privilegios sociales, económicos y políticos generando una desigualdad en su impartición. La efectividad del Estado de Derecho se sustenta en los principios de certeza y rendición de cuentas. El principio de certeza se sustenta en la correcta aplicación de la ley, bajo



Encontrar en el Derecho el camino de la regulación de las libertades, es uno de los mayores retos del Estado de Derecho mexicano, a fin de evitar la proliferación de poderes privados paralelos al Estado. En el sentido de que la libertad, es el pilar de toda sociedad, el motor del sistema de producción y del sistema político, por tanto, sin libertad no hay Estado de Derecho, con él se recupera la idea de una serie de derechos inalienables a los que el individuo no puede renunciar en su Constitución como ciudadano, derechos que son incluso anteriores a la construcción del Estado.<sup>147</sup>

Para tratar de solventar las cuestiones anteriores, en México se ha llevado en varias ocasiones la famosa Reforma del Estado<sup>148</sup>: los especialistas hablan de la necesidad de que la clase política llegue a acuerdos que permitan introducir las reformas estructurales que el país requiere urgentemente. Pues, si no se garantiza verdaderamente el acceso a la justicia, la publicidad del Derecho, el sometimiento de todos los grupos a la norma, si el Estado no ajusta sus normas y hechos a las exigencias éticas y políticas de la sociedad, con compromisos serios de justicia social, cohesión nacional y eficacia de los derechos<sup>149</sup>, sin todo ello, el Estado de Derecho seguirá siendo una aspiración permanente.

El Estado de Derecho incumbe a los ciudadanos en la medida que puedan ganar más espacios de decisión y su representatividad aumente; en cuanto puedan exigir más a sus representantes populares y hacer más efectivos sus derechos de vigilancia sobre la

---

la lógica de que su aplicación va a ser igual en situaciones del mismo tipo y, cuando esto no sea así, habrá otra autoridad debidamente capacitada que sancionará a las autoridades culpables de esta situación y reparará el agravio cometido. El Estado de Derecho es un sistema legal, un conjunto de normas con varias características, además de su debida promulgación. Vid. Platas Martínez, A., "Derecho para inocentes. Breve contribución al debate de las ideas jurídicas," op. cit., p. 13.

<sup>147</sup> La aplicación del Estado de Derecho de forma normativa bajo la lógica de las doctrinas liberales se debe a que en éstas se atribuye una dualidad implícita entre el Estado y la sociedad, desde el punto de vista de que ambos tienen límites establecidos por los marcos de la ley, por lo que tienen funciones y atribuciones diferentes. La sociedad se determina por la ley y la norma jurídica mientras que el Estado se percibe como una ficción humana, construida para salvaguardar los principios de libertad entre iguales, de tal forma que el Estado es un garante y salvaguarda de esta libertad humana (vid. Mouffe, CH, *La política democrática hoy en día*, Plaza y Valdés, México, 1998, p. 120).

<sup>148</sup> Vid. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2005, p. 87

<sup>149</sup> Luego de la Revolución mexicana, el desarrollo de México quedó condicionado al cumplimiento de objetivos llamados sociales, con la participación del Estado en la economía, las limitaciones al libre mercado y el respeto a los derechos colectivos (vid. Ávalos, Gerardo, *Política y Estado en el pensamiento moderno*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001, p. 87. El Estado de derecho se ha presentado como un recurso loable *per se*. Vid. Osorio, Jaime, *El Estado en el centro de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 32).

actuación estatal. Sin embargo, la exigencia más fuerte de un verdadero Estado de Derecho es al propio Estado, a sus órganos y poderes, a los representantes y gobernantes.

En este ámbito, México trata de buscar el camino más adecuado para consolidar un régimen constitucional adaptado a la realidad que, aprovechando y potenciando la diversidad cultural, los valores y tradiciones que han ido conformando la identidad mexicana, fomente y estimule la autogestión e iniciativa ciudadanas. De tal manera que el Estado no pretenda regular todos los espacios de la vida social,<sup>150</sup> sino que respete los modos de organización, autorregulación y fortalecimiento de las variadas formas de organización social y la pluralidad de agrupaciones sociales y profesionales. Lograr la implantación de un auténtico Estado de Derecho, es uno de los elementos para la conformación del nuevo modelo político mexicano que no necesariamente implica la homogenización forzada y artificial de la sociedad mexicana, sino que aproveche la riqueza de una sociedad pluricultural y pluriétnica, en comparación con otras naciones del orbe.

Pero tal objetivo aun no se ha logrado, por lo que puede afirmarse que México se encuentra en estos momentos en una situación de transición política, también conocida como transición democrática –concepto que en los últimos años ha cobrado una especial importancia tras incorporarse al lenguaje político, al discurso cotidiano de la sociedad

---

<sup>150</sup> El desarrollo de los sistemas de protección constitucional *in genere*, y de control de la constitucionalidad en específico, ha contribuido a resolver favorablemente para los grupos hegemónicos las exigencias que los movimientos sociales plantean, puesto que sus quejas y demandas han sido canalizadas por vías institucionales y la solución que a ellas se ha dado ha sido legitimada apelando a la legalidad, a la eficacia en la impartición de la justicia y, en general al cumplimiento del proyecto de sociedad en que consiste la constitución de cada Estado, con lo cual se ha pretendido, a su vez, deslegitimar tanto las causas que sustentan la conformación de los movimientos sociales como la continuación de sus respectivas luchas, sea por vías institucionales o de facto. Vid. Fix-Zamudio, Héctor, *Latinoamérica: constitución, proceso y derechos humanos*, Porrúa, México, 1988, p. 32. Cuando se consigue la deslegitimación de los movimientos sociales, en aras del imperio de la ley, se consigue también justificar el recurso a la violencia para acallar las protestas, sumir a las multitudes en la impotencia y desarticular, de esta manera, cualesquiera pretensiones libertarias que se presenten en los límites interiores del sistema. Vid. Sagües, Néstor Pedro, *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, Porrúa, México, 2004, p. 87. Los sistemas de control de la constitucionalidad aseguran la fuerza normativa de la constitución, aseguran también una específica concepción de democracia, a la vez que aseguran la manipulación de los movimientos sociales críticos. Vid. Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia*, Fontamara, México, 2007, p. 89. Una vez que los conflictos políticos son racionalizados también son pacificados, evitando de esta manera crisis institucionales, observándose que en todas sus resoluciones, los tribunales o salas constitucionales protegen una específica conformación de la sociedad. A través del desarrollo de la jurisdicción constitucional las autoridades han tratado de asegurar ciertos y específicos contenidos y formas para las relaciones sociales (vid. Noguera Alcalá, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, Porrúa, México, 2004, p. 45).

mexicana a través de los medios masivos de comunicación—. No obstante, hay un desacuerdo que se localiza en la fecha simbólica del inicio del proceso que dio origen a la transición. Unos la encuentran en el 2 de octubre de 1968 otros en 1983 cuando la derecha democrática del norte de México (PAN Chihuahua), le arrancó efectivamente una parcela de poder al monopolio político el PRI.<sup>151</sup> Muchos estiman que el inicio del proceso fue el 2 de julio de 2000.<sup>152</sup>

En cualquier caso, es indiscutible que actualmente en México se está viviendo un cambio democrático en el cual ya no se puede cuestionar ni la voluntad democratizadora del gobierno, ni mucho menos la decisión irrevocable de la sociedad de seguir avanzando en este proceso por lograr el cambio por medio de consensos logrados a través de acuerdos pactados. En este sentido, por ejemplo, en materia de libertad de expresión<sup>153</sup> los cambios en México están a la vista, sólo basta con asomarse a la Hemeroteca Nacional, solicitar periódicos de hace treinta años y compararlos con los de ahora para verificar que hoy se realiza una crítica a personas e instituciones que entonces resultaba impensable.<sup>154</sup> El proceso que ha vivido México ha reclamado la

---

<sup>151</sup> Vid. Mariñez, Navarro, Freddy, “Gobernabilidad reforma política en México,” en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002, p. 1-2.

<sup>152</sup> Ante esto es fundamental recordar, lo que Luís Salazar, manifestó en 1997, con respecto a la transición democrática en México, que “los comicios del pasado 6 de julio, suponen el término de una etapa en nuestra transición a la democracia. El desarrollo y los resultados de aquella jornada electoral pusieron en evidencia (...) que el largo litigio en torno a los procedimientos y a las instituciones encargadas de la organización y cómputo de los sufragios, lo mismo que la desconfianza y los conflictos y las negociaciones relacionadas con supuestas o fundadas reclamaciones de fraude y manipulación han quedado atrás. En el mismo sentido, el predominio abrumador del partido oficialista, sustentado en una inequidad flagrante de recursos así como en el control corporativo de múltiples organizaciones populares, también ha dejado su lugar a un escenario en el que la competencia y la posibilidad efectiva de la alternancia son las notas predominantes en prácticamente toda la República” (vid. Salazar, Luís, “Los partidos después de las elecciones,” en *Nexos*, número 236, México, Agosto 1997).

<sup>153</sup> En los orígenes doctrinales de la libertad de expresión podemos observar los obstáculos, avatares y pasos que históricamente desembocaron en la denominada libertad de expresión, siendo este derecho una pieza fundamental de una sociedad libre y deliberante tanto desde su dimensión de libertad negativa como de libertad positiva. Vid. Ansuategui Roig, Javier, *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, Universidad Carlos III de Madrid, 1994, p. 24. No es extraño que la libre expresión del pensamiento apareciera definida en el ámbito del pensamiento de la ilustración (vid. La porta, Francisco, “El derecho a informar y sus enemigos” en *Claves de Razón Práctica*, número 72, mayo 1997, p. 14). La libertad de expresión contribuye a conformar una sociedad informada. El derecho a informar y a ser informados se convierte en el pilar de una sociedad abierta (vid. Fernández García, Eusebio, “Libertad de expresión y respeto a los seres humanos,” en *Revista telemática de filosofía del derecho*, número 7, 2003-2004, Madrid, p. 45).

<sup>154</sup> Como es sabido en un Estado de Derecho democrático, la libertad de expresión siempre es considerada como la piedra fundadora de la vida democrática, sin ella las libertades de asociación, de manifestación, de voto, la división de poderes, la obligación de rendir cuentas por parte de las autoridades, y la convivencia social se vuelve vertical y autoritaria. El reto ahora es conjugar la más amplia libertad con la responsabilidad, sin olvidar que los medios de comunicación representan un verdadero poder (vid.

existencia de medios de comunicación donde la diversidad de corrientes político ideológicas pudiera recrearse y reconocerse<sup>155</sup>.

No obstante, ante esto preciso tener en mente que un cambio de régimen no democrático por uno democrático supone una nueva organización del poder y no lo que se ha hecho hasta la fecha; simples reformas parciales al ordenamiento jurídico o a las instituciones políticas. Es muy común modificar y transformar aspectos aislados del sistema político, pero se olvida que un régimen político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas o interrelacionadas<sup>156</sup>.

En el contexto político actual de México, se necesita urgentemente un verdadero proceso de racionalización de la democracia, el cual aún no se ha alcanzado.<sup>157</sup> El reciente acuerdo político sólo se materializó en llamada reforma electoral que atajó muchos excesos pero que dejó intocados otros más. El proceso de racionalización requiere de la puntual intervención legislativa,<sup>158</sup> de los medios de comunicación y de la

---

Carpizo Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 344).

<sup>155</sup> Con respecto al tema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, éste goza de relevancia dentro de las democracias actuales, a razón de que la mayoría de ellas se han preocupado por establecer reglas claras al respecto (vid. Barendt, Eric, *Media Law*, New York University Press, 1993, capítulos II y III, p. 81 y 181). Los medios de comunicación se han convertido en actores políticos de gran relevancia, debido a que la comprensión por parte de los ciudadanos de los asuntos públicos depende en alguna medida de la información que proporcionan. Por ello, es lógico que los partidos políticos intenten tener una relación con los medios de comunicación y, sobre todo, con los medios electrónicos de radio y televisión (vid. Carbonell, *La libertad de expresión en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 19). No debe olvidarse que estos constituyen el escenario privilegiado para el debate abierto y plural con la consecuencia de ser el medio para la formación de la opinión pública, por lo que su desempeño al interior de un Estado democrático debe tener una precisa regulación porque de no ser así, generaría que las comunicaciones de contenido político<sup>155</sup> se conviertan de una necesidad de orden público en una exigencia basada en la lógica del mercado, aunque parece ser cada vez más evidente la necesidad de avanzar en una de las grandes asignaturas pendientes del sistema de medios: la pluralidad (vid. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 273).

<sup>156</sup> Vid. Cansino, Cesar, "Reforma del Estado y Transición democrática en México," en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Año VII, No. 58, Enero – Febrero 1998, México, p. 67.

<sup>157</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 172

<sup>158</sup> La redacción de las normas y la correcta elaboración de los textos normativos, se ocupa la técnica legislativa como parte de la teoría de la legislación. El estudio de la técnica legislativa abarca cuestiones de lenguaje y homologación formal, materias procedimentales y aspectos más de fondo, como la lógica interna de las normas, su sistematización externa, el análisis previo de su operatividad, costes y repercusiones (vid. Sainz Moreno, Fernando, *La calidad de las leyes*, Vitoria, parlamento Vasco, 1989, p. 391). La optimización en la redacción de las normas que pretende la técnica legislativa no se reduce a un análisis exclusivamente técnico-formal, sino que ha de considerar la materia a regular, el contenido específico de la norma, el cumplimiento de sus fines, el respeto de los valores que la informan y, en

regulación electoral, siendo estos coincidentes no excluyentes, y para generar los efectos que se esperan requieren de un diseño que produzca su recíproca retroalimentación, en donde sean capaces de excluir las tensiones innecesarias que sólo conducen a un mutuo distanciamiento en perjuicio de la democracia.

La consolidación democrática de México requiere, por tanto, cambios profundos en su diseño institucional y en las reglas para la integración y el ejercicio de los poderes públicos<sup>159</sup>. De allí que las reformas en materia electoral constituyan un capítulo de la mayor relevancia, pero no es el único para arribar a una democracia plural, transparente y eficaz, que responda a la exigencia de construir una sociedad equitativa y un proyecto de desarrollo incluyente, sostenido y sustentable. Sin embargo, a pesar de las virtudes que en abstracto tenga la reforma estamos lejos de poderle conferir a esta enmienda un valor más alto porque la realidad demuestra que se quedaron en el tintero cuestiones de mayor envergadura.

#### **I.4. LA SEPARACIÓN DE PODERES**

##### **I.4.1. La doctrina de la separación de poderes**

El concepto de división de poderes emana de las características del Estado de Derecho, pues si la norma ha de estar por encima de los gobernantes, su interpretación y aplicación no puede estar en manos de los mismos hombres cuyos actos deben ser

---

términos generales, el contenido político propio de toda decisión legislativa (vid. Iturralde Sesma, "Cuestiones de técnica legislativa," en *RVAP*, número 24, 1989, p. 225). La técnica legislativa da respuesta a diversas crisis, aunque no se puede desconocer que todos los estudios sobre legislación tienen una innegable vocación práctica (vid. Ruiz Sanz, M., "De la ciencia de la legislación hacia la técnica legislativa", en *AFD XIV*, 1997, p. 644). Dentro de la teoría de la legislación, existe el principio minimalista, que trata de los medios o instrumentos dirigidos a optimizar la legislación y lograr los objetivos propuestos desde el punto de vista socio-técnico, esto es, de sus cualidades instrumentales, sin plantear los fines o los valores a los que se orienta la legislación, en otras palabras, un enfoque que alude las cuestiones relativas a la ética y política legislativa (vid. Carbonell, Miguel, *Elementos de Técnica legislativa*, Porrúa, México, 2004, p. 108). El proceso de creación de las normas jurídicas, en la práctica se fusiona lo material y lo formal. La forma de las leyes está condicionada tanto por la materia a que se refiere como por el sistema político en que se insertan, por lo que los estudios de técnica legislativa pueden y deben conectarse con el contenido de la norma y con el fundamento político que rige la actividad estatal (vid. Bulygin, E., *Análisis lógico y derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 411-412). Existe un especial vínculo entre los Estados democráticos y el interés por una mayor racionalidad legislativa, la que puede considerarse incluso como una exigencia constitucional. La redacción de cada precepto debe responder a una racionalidad específica (vid. Corona Ferrero, Jesús, *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 74).

<sup>159</sup> Vid. Begné Guerra, Alberto, "La reforma electoral," en *El Universal*, Año 91, No. 32,837, del 19 de septiembre de 2007, p. 19

controlados por esa ley superior. La separación es, por tanto, una forma de evitar una excesiva concentración del poder, ya que la acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en una misma mano, ya sean de uno, de muchos, hereditario, autonombrado o electivo, constituye la definición de la tiranía<sup>160</sup>. Es por ello por lo que la doctrina de la separación de poderes plantea la necesidad de definir un mecanismo funcional por medio del cual los diferentes ámbitos de competencia pública tengan la posibilidad de contrabalancearse unos y otros con la finalidad de evitar que alguno de estos pudiera abusar del poder que le ha sido otorgado para utilizarlo de manera discrecional o deliberada<sup>161</sup>. Escribe en este sentido Michel Tropper que “si los poderes no están separados, nadie será libre, es decir, nadie estará sometido solamente a las leyes, porque quien ha hecho la ley podrá cambiarla en el momento de aplicarla. Por el contrario, si los poderes están repartidos entre varios, el que ejecuta no podrá modificar la ley de acuerdo con sus caprichos y cada uno permanecerá sometido a la regla establecida y conocida en el momento de actuar, permitiéndoles medir las consecuencias de su acción<sup>162</sup>”.

Como es sabido, los orígenes doctrinales de esta doctrina se remontan a Locke, quien sostenía que si un Estado<sup>163</sup> debe ser regido por leyes y no por la voluntad de un autócrata, habría que dividir el ejercicio del poder público en tres funciones o poderes independientes y separados entre sí: el Poder legislativo que debe estar integrado por representantes del pueblo, libremente elegidos y al cual le corresponde de manera exclusiva, la tarea de discutir y aprobar las leyes; el Poder Ejecutivo, cuya misión debe ser simplemente la de aplicar las leyes que el Legislativo apruebe; y el Poder Federativo, que debe actuar como un especie de ministerio especial de asuntos

<sup>160</sup> Vid. Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John, *El federalista*, op. cit., pp. 204-206

<sup>161</sup> Vid. Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 17-18, 187

<sup>162</sup> Troper, Michel, *La máquina y la norma. Dos modelos de constitución*, traducción Juan Ruiz Manero, en *Doxa* 22, 1999, pp. 331-338

<sup>163</sup> Locke identifica el término Estado con el de República para referirse al cuerpo político de una nación, o cualquier comunidad políticamente independiente, dado que le otorga la supremacía en ese cuerpo político al poder legislativo sobre todos los demás poderes (en su clasificación, los otros poderes son el ejecutivo y federativo), la forma del gobierno civil que adopte cualquier Estado (democracia, oligarquía o monarquía) será de acuerdo a la característica que asuma ese poder (vid. Locke, John, *Ensayos sobre el gobierno civil*, Porrúa, México, 1988, p. 77).

internacionales, puesto que a su cargo deben encontrarse las prerrogativas de declarar la guerra, hacer la paz y concertar ligas y alianzas<sup>164</sup>.

La concepción de Locke sobre poder político se circunscribe en la tradición clásica que distingue a esta categoría de otras que suponen el poder de un hombre sobre otro hombre: el poder paterno y el poder despótico. De este modo, el poder político para Locke, es el que cada hombre poseyera en el estado de naturaleza y rindiera a manos de la sociedad, y, por tanto, de los gobernantes que la sociedad hubiere sobre sí encumbrado; y con ello el tácito o expreso cargo de confianza de que dicho poder sería empleado para el bien de los cesionarios y la preservación de la propiedad.<sup>165</sup> La finalidad del poder político estatal es salvaguardar el derecho a la vida, la libertad y las posesiones de los seres humanos, siendo para ello, el fin mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas. Dejando que las cosas que faltan en el estado de naturaleza constituyan lo que podría denominarse como las funciones sustantivas del Estado, en primer lugar la función normativa, el establecimiento de una ley conocida, fija y promulgada que permita resolver cualquier controversia; en seguida la función judicial, un juez conocido e imparcial, con autoridad para determinar todas las diferencias según la ley establecida; y por último, la función coactiva, el poder que sostenga y asista la sentencia, si ella fuere recta, y le dé oportuna ejecución.<sup>166</sup>

Locke, sostiene que el Poder Legislativo tiene supremacía sobre los otros poderes, por su facultad de hacer las leyes, las cuales garantizaran no sólo la propiedad sino también la libertad. Sin embargo, este poder tendrá limitaciones en su propia formulación, las cuales se concretan en torno a cuatro elementos esenciales, que para Locke todo gobierno legal y legítimo debe poseer. En primer lugar, el Poder Legislativo ni es ni puede ser en modo alguno absolutamente arbitrario sobre las vidas y las fortunas de las gentes, ya que, siendo un poder destinado a procurar el bien público de la sociedad jamás puede tener el derecho de destruir, esclavizar o empobrecer premeditadamente a los individuos, esto se traduce en la necesidad del Poder legislativo

---

<sup>164</sup> Para Locke, la política exterior debe ser manejada por un poder distinto del Ejecutivo, de esa forma el Estado queda en entera libertad de formular y de aplicar los principios internacionales que más convengan a sus intereses sin verse afectado por consideraciones de política interior (vid. Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 2000, p. 411).

<sup>165</sup> Locke aporta esta concepción de que el origen convencional o contractual del poder político estatal, es el consentimiento, éste constituye el único principio de legitimación de la sociedad política, es el fundamento de su autoridad y, por tanto, de la obligación de obediencia (vid. Locke, John, *Ensayos sobre el gobierno civil*, op. cit., pp. 57 y 106).

<sup>166</sup> Vid. Blanco Valdés, Roberto, *El valor de la constitución*, Alianza editorial, Madrid, 1998, p. 51

de actuar en base a las leyes promulgadas y establecidas, que no deberán variarse en casos particulares. Una segunda limitación es el hecho de que la autoridad legislativa tiene que proceder por leyes generales y públicas, sirviéndose de jueces autorizados, no mediante decretos extemporáneos y arbitrarios, de tal forma que los individuos que las deciden tienen que estar sujetos a esas mismas leyes que gobiernan a cualquier otro.<sup>167</sup>

La tercera limitación se agrupa en el principio de libertad económica; se argumenta bajo el principio de que el poder supremo no puede quitar a hombre alguno parte de su propiedad sin su consentimiento, en base al fin de preservación de la propiedad. Esta limitación significa que el gobierno no puede apropiarse a través del sistema de fiscalización de las propiedades de los individuos. Por último, Locke sostiene que el Poder Legislativo no puede delegar sus poderes, tal como sucede cuando se concentran facultades legislativas en las otras ramas del poder estatal, el Poder Legislativo no puede ni debe transferir la facultad de hacer leyes a nadie más, ni transportarlo a lugar distinto del que el pueblo hubiere determinado.<sup>168</sup>

Con respecto a las funciones del Poder Ejecutivo, Locke, expresa que deberá estar funcionalmente definido por su misión de ejecución, separado de la función de legislar; por disponer las leyes de fuerza constante y duradera, y perpetua ejecución, es decir, la ejecución de las leyes en vigencia. Además del Legislativo y Ejecutivo, Locke incorpora el Poder Federativo, esto es, el poder de paz y guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república. Locke plantea que el Poder Ejecutivo y Federativo, aun siendo realmente distintos en sí mismos porque uno comprende la ejecución de las leyes interiores de la sociedad sobre sus partes y, el otro, el manejo de la seguridad de intereses públicos en el exterior, con la consideración de cuanto pudiere favorecerles o perjudicarles, se hallan, sin embargo, casi siempre unidos, de ahí que la diferencia entre estos poderes es meramente funcional, en razón de que sólo refleja expresiones diferentes, uno interno y otro externo del poder de ejecución.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Vid. Locke, John, *Ensayos sobre el gobierno civil*, op. cit., pp. 15 y 79.

<sup>168</sup> Ibidem, pp. 80 - 85.

<sup>169</sup> Ibidem, pp. 87 - 88.



Acerca de la facultad de determinar la distribución de los distritos electorales, Locke, señala que es un derecho que concibe como uno de los poderes que debe tener el Ejecutivo para actuar por el bien público frente a las cambiantes circunstancias de la sociedad, cambios que necesariamente se deben reflejar en la representación política. Ante esta situación, Locke justifica la necesidad de un Poder Ejecutivo que, por más que esté subordinado al control parlamentario, tenga facultades suficientes para el cumplimiento de sus funciones estatales, y para compensar la rigidez de las leyes emanadas del legislativo.<sup>170</sup>

Por su parte, Montesquieu<sup>171</sup> establecía que se debería construir un sistema de poder que limite al mismo poder, es decir, para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas el poder frene al poder. Finalidad que sólo podría lograrse dividiendo el ejercicio del poder entre sujetos políticos diversos. Por tal motivo, señala que la diferencia entre un Estado despótico y un Estado democrático radica en el hecho de que en el segundo las funciones de dictar leyes, ejecutarlas y resolver las controversias que su ejecución origine se encomiendan por mandato constitucional a tres órganos independientes y distintos entre sí, dando lugar a la existencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, advirtiendo que, al menos, los titulares de los dos primeros deben ser designados por el voto popular directo, universal y secreto de la mayoría de los ciudadanos de la República.

En cada Estado hay tres clases de poderes, en donde las funciones para el Poder Legislativo, están en promulgar leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmendar o deroga las existentes. Para el Poder Ejecutivo, este dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, y previene las invasiones. Por lo que respecta al tercer poder, este castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares, al denomina Poder Judicial. En síntesis, cada poder debe corresponder, primero, a personas y cuerpos diferenciados y, segundo que cada uno de ellos se caracteriza por la función estatal que se le asigna. Este diseño ha sido interpretado como el mecanismo ideal para el mantenimiento de la libertad. Ya que no se alcanzaría si, por el contrario, el Poder Legislativo está unido al Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo

---

<sup>170</sup> Ibidem, pp. 97, 103, y 128.

<sup>171</sup> Vid. Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, traducción Nicolás Estevanez, Porrúa, México, pp. 19 y 106

cuerpo, e igual resultado se obtendría si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo ni del Ejecutivo y, finalmente, todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes, el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.<sup>172</sup>

Sin embargo, el planteamiento de separar los poderes del Estado por sus funciones asignadas ha tenido diferentes interpretaciones a lo largo de la historia. Por un lado, se ha identificado con la idea de que estas funciones de legislar, de ejecutar y de juzgar, deben ser exclusivas de cada rama del poder, esto es, sin participación alguna de un poder en las competencias específicas de otro,<sup>173</sup> argumento que ha dado origen al denominado modelo de límites funcionales<sup>174</sup>; y por otro lado, la afirmación de que la separación de funciones no excluye la idea de que debe existir una cooperación y/o coordinación permanente entre ellos, lo que se denomina frenos y contrapesos.

Para lograr un sistema de coordinación, Montesquieu plantea que es necesario combinar dos importantes facultades en cada rama del poder político: cada órgano tenga el derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro; cada órgano tenga el derecho de anular una resolución tomada por otro, esto es, la facultad de impedir, es un poder de control, reactivo o negativo de un poder sobre la esfera recíproca de otro. En este sentido, el Poder Legislativo depende, en su propia existencia material del Poder Ejecutivo, en razón de que el cuerpo legislativo no debe reunirse a instancia propia, es preciso que el Poder Ejecutivo regule el momento de la celebración y la duración de dichas asambleas, según sean las circunstancias que él conoce. Así mismo, el Ejecutivo posee un derecho de veto sobre las normas emanadas del Poder Legislativo, si el Poder Ejecutivo no posee el derecho de frenar las aspiraciones del

---

<sup>172</sup> Vid. Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, op. cit., p. 107

<sup>173</sup> Vid. Aron, Raymond, *Las etapas del pensamiento sociológico*, editores Fausto, Argentina, 1996, p. 47.

<sup>174</sup> En su forma más pura el modelo de límites funcionales postula que el gobierno debe estar dividido en tres ramas que desempeñan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Cada uno de estos departamentos debe limitarse a cumplir su propia función y no usurpar las funciones de los otros. Las personas que ocupan los puestos en las tres ramas de gobierno no deben ser las mismas y no debe permitirse que un individuo sea miembro de más de un departamento al mismo tiempo. Para garantizar la libertad es esencial lograr el equilibrio en la relación entre los poderes, lo cual es posible en un esquema donde el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos de tal forma que se evite que cada uno de ellos abuse de los otros, solamente una rama de gobierno puede entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra para equilibrar su poder (vid. Aguilar Rivera, José Antonio, *Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto*, Taurus, México, 2002, pp. 22, 23).

cuerpo legislativo, éste será despótico, al atribuirse todo el poder aniquilará a los demás poderes. El Poder Ejecutivo debe participar en la legislación en virtud de su facultad de impedir, sin lo cual, se vería despojado de sus prerrogativas.<sup>175</sup>

Mientras tanto, el Poder Legislativo tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar cómo son cumplidas las leyes que ha promulgado, es decir, la potestad de fiscalizar las acciones de ejecución de las leyes. Montesquieu, concluye que la coordinación que debe mantener el Ejecutivo con el Legislativo no consiste en que el primero participe en el debate de las decisiones políticas, en la facultad de iniciar y aprobar leyes, sino aplicando lo que se ha denominado su facultad de impedir, ni siquiera es necesario que proponga, pues, como tiene el poder de desaprobar las resoluciones puede rechazar las decisiones que hubiera deseado no se hicieran.

Con respecto al Poder Judicial, este no debe estar unido a ninguna parte del Legislativo, sin embargo, Montesquieu plantea tres excepciones, basadas en el interés particular del que ha de ser juzgado, estas son las siguientes: el establecimiento de un fuero especial para los nobles; el derecho de amnistía o indulto en manos del Poder Legislativo para flexibilizar el rigor y la rigidez de las leyes; y por último, distribuir entre las dos cámaras del parlamento la facultad de conocer de los delitos políticos situación en la cual el legislativo se convierte en juzgador.<sup>176</sup>

Desde un punto de vista histórico, por su parte, el principio de separación de poderes encuentra su origen en Inglaterra<sup>177</sup> y con posterioridad se observa en la

---

<sup>175</sup> Vid. Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, traducción Nicolás Estevanez, Porrúa, México, pp. 110 y 111

<sup>176</sup> Vid. Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, op. cit., pp. 111 y 112

<sup>177</sup> No era necesario afirmar que la Constitución inglesa se caracterizaba por la soberanía del parlamento y por consagrar una forma mixta de gobierno que se organizaba en torno al principio de división de poderes. Se trataba de una constitución equilibrada, en donde los poderes del Estado estaban ligados entre sí por un conjunto de controles y equilibrios, en dicho sistema era fundamental preservar el equilibrio de la Constitución, que el Poder ejecutivo ejerciese parte del Poder legislativo aunque no su totalidad, en este sentido, la Constitución inglesa daba al rey la facultad de vetar las leyes aprobadas por los lores y los comunes. Por otro lado, el parlamento podía controlar mediante el impeachment la acción del poder ejecutivo. El carácter mixto de la Constitución, en la que se combinaban las tres formas puras de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia. Esta combinación estaba encarnada en el parlamento, en quien residía la soberanía. Ya que si el supremo poder residiese en una de las tres partes se estaría expuesto a una monarquía absoluta, si por ejemplo, residiese en el Rey y en la Cámara de los lores, las leyes podrían estar bien hechas y ejecutadas, pero no tendrían contenido el bien del pueblo, si en cambio, residiese en el Rey y los Comunes, se necesitaría la sabiduría de los pares, en fin, si el supremo poder residiese en las dos cámaras del parlamento con la exclusión del Rey se estaría en la tentación de abolir la realeza o debilitar la fuerza del Poder ejecutivo. Por ello, el Rey de Inglaterra seguía siendo no

constitución norteamericana<sup>178</sup>. Es decir, la evolución del principio de división de poderes, ha conformado una variedad de relaciones formales entre las ramas del poder político en diferentes sistemas constitucionales. Los procesos institucionales en que se insertan las formulaciones doctrinales de este principio son esencialmente: la experiencia constitucional inglesa de los siglos XVII-XIX, que tuvo su correspondencia en varios países de Europa continental, y la estadounidense de finales del siglo XVIII, que influyó decididamente en la mayoría de los países de América Latina, luego de su independencia de la corona española.

En el caso de Inglaterra, significó un cambio político-institucional del predominio de la monarquía a la preeminencia del Parlamento, este proceso incluyó, la limitación de los poderes legislativos del monarca, especialmente en el tema de los impuestos; luego, la independencia del Parlamento respecto de la Corona asumiendo plenos poderes legislativos; y, por último, la elección del primer ministro y el control del gabinete por el Parlamento. La doctrina de la separación de poderes es formulada por primera vez durante la guerra civil y la experiencia republicana inglesa, como alternativa a la teoría del gobierno mixto. La disociación entre el principio de la división del poder y el diseño político de la monarquía inglesa culminó con la revolución gloriosa a favor de las aspiraciones liberales de abolir el derecho divino del rey, y establecer el predominio parlamentario en un sistema político.<sup>179</sup>

---

sólo el jefe sino el único magistrado de la nación, al que todos los demás órganos del Estado debían subordinarse. La necesidad de separar tanto el Poder legislativo del Ejecutivo como este último del Poder judicial, se basa en que todos los gobiernos tiránicos, el poder de hacer y de ejecutar las leyes reside en el mismo hombre o en un mismo cuerpo de hombres (vid. Blackstone, William, *Commentaries, on the Laws of England*, Oxford, Clarendon Press, 1765, Libro I, capítulo II, pp. 69-72, 127-128, 166-168, 171, y libro I capítulo VII, p. 252, 258, 277).

<sup>178</sup> Este principio se encuentra en la base de la constitución norteamericana y es considerado como uno de los elementos específicos de la democracia. Ha sido formulado de la siguiente manera por la Suprema Corte de los Estados Unidos: Que todos los poderes instruidos para el gobierno, ya de un Estado, ya nacional, divídanse en tres grandes departamentos, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que las funciones propias de cada una de estas ramas del gobierno deben encomendarse a un cuerpo separado de servidores públicos y que la perfección del sistema requiere que las líneas que separan y dividen esos departamentos sean definidas con claridad y amplitud. Es también esencial el eficaz funcionamiento del sistema, que a las personas investidas de poder en cualquiera de esas ramas no se les permita invadir los poderes confiados a las otras, sino que cada una se limite, de acuerdo con la ley de su creación, al ejercicio de los correspondientes a su propio departamento y no a otros (vid. Suprema Corte de los Estados Unidos, “Kilbourn v. Thompson”, 103, U.S., 168, 19of, 1980 ).

<sup>179</sup> Roberto Blanco, señala que la aprobación del Bill of Rights en 1689 significaría la definitiva instauración de la monarquía constitucional en Inglaterra y, con ella, el establecimiento del principio político-constitucional de la separación de poderes (vid. Blanco Valdés, Roberto, *El valor de la constitución*, Alianza editorial, Madrid, 1988, p. 48).

Mientras tanto, en Estados Unidos, la evolución representó la sustitución del monarca por un presidente electo, que mantuvo el poder de nombrar y destituir al gabinete, pero, sujeto a controles institucionales por el Congreso que es elegido por separado. La propuesta de frenos y contrapesos, propone complementar la división puramente formal de los poderes mediante controles institucionales endógenos que los equilibren. El resultado es un conjunto de disposiciones internas al sistema institucional que dan a cada rama del poder la posibilidad de controlar y contrapesar el poder de las restantes. Principios que fundamentan la organización del gobierno, la construcción de la teoría del Estado federal, la distribución de facultades entre el gobierno general y los gobiernos locales, el sistema bicameral, la organización del Poder Ejecutivo, la argumentación a favor de dar facultades independientes al Poder Judicial para asegurar el equilibrio de todo el sistema.

El argumento de los federalistas parte de la convicción que la única forma de hacer efectiva la separación de poderes reside en dotar a los responsables de cada rama del poder de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás.<sup>180</sup> Por ello, su preocupación era construir un modelo de gobierno que, en primer término, salvaguarde el bien público y los derechos privados de los conflictos y, a la vez, preserve el espíritu y la forma del gobierno popular.

La premisa de esta teoría es que en la estructura interna del gobierno, los distintos poderes estuvieran parcialmente separados y parcialmente vinculados entre sí, por su mutua facultad de impedir y por el interés de hacerlo, en caso de desacuerdo. En la distribución de facultades gubernamentales que propone la Constitución, el poder se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De esta forma el poder político, además de estar limitado en su ejercicio por leyes, estará dividido en tres ramas legislativa, ejecutiva y judicial, y atomizado en dos niveles de gobierno federal y nacional. Así, los diferentes gobiernos se tendrán vigilados unos a otros, al mismo

---

<sup>180</sup> Las primeras constituciones estatales norteamericanas fueron celosas en delinear con precisión las funciones de cada rama del poder, pero lo hicieron con el objetivo principal de fortalecer a las asambleas legislativas frente al ejecutivo (vid. Negretto Gabriel, "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina, en *Revista Mexicana de Sociología*, número 1, enero – marzo, México, 2003, p. 43).

tiempo que cada uno se regulará por sí mismo, minimizando sus posibles arbitrariedades.<sup>181</sup>

En este sentido, los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial de ningún modo se hallan totalmente separados y diferenciados entre sí, por lo que al afirmar los federalistas: no puede haber libertad donde estos poderes se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no quiere decir con ello que estos departamentos no deberían tener una intervención parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos, lo que no puede tener más alcance que éste, donde todo el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento es considerado que los principios fundamentales de una constitución libre se hallan subvertidos.<sup>182</sup>

El medio constitucional que idearon para prevenir la usurpación por alguna rama del poder consistió en otorgar a cada una de las autoridades estatales un poder de veto que sirviera al mismo tiempo, como arma de defensa e instrumento de control sobre las demás.

El Poder Ejecutivo tendría, a su vez, sus propios medios defensivos, el objetivo es fortalecer al presidente con recursos y poderes suficientes para resistir las extralimitaciones del legislativo, pero complementado con un mecanismo de equilibrios y controles a su actuación por los otros poderes, se propuso el veto ejecutivo a leyes sancionadas por los legisladores, no sólo con el fin de resguardar a las minorías de las coaliciones mayoritarias sino para asegurar su autoprotección.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Vid. Gargarella, Roberto, “En nombre de la constitución. El regalo federalista dos siglos después”, en *La Filosofía moderna*, CLACSO, Buenos Aires, 2000, p. 174.

<sup>182</sup> Vid. Hamilton, Alexander y otros, *El Federalista*, traducción Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. XLVII, 205, 206, 209, 219, y 220

<sup>183</sup> Con tal finalidad los federalistas crearon lo que hoy se reconoce como la institución más original y también la más poderosa de la Constitución norteamericana: la presidencia (vid. De la Guardia, Carmen, *Proceso político y elecciones en Estados Unidos*, Eudema, España, 1992, p. 4). La constitución estadounidense establece que el presidente de los Estados Unidos es el titular del Poder Ejecutivo, quien sería electo por un mandato fijo y con amplias facultades en política exterior y defensa. Para protegerse de las extralimitaciones del Poder Legislativo tendría derecho de veto o solicitud de reenvío para un nuevo examen parlamentario de las leyes, a menos que ésta sea requerida por una mayoría legislativa calificada de dos tercios; podría conceder indultos; designar a sus ministros y proponer al Senado los miembros de la Suprema Corte. Pero, la Constitución también regula sus límites, como la posibilidad de que el presidente y en general todos los ministros y representantes pueda ser sujeto a juicio de residencia o impeachment ante el Congreso; eventualmente podrá ser destituido del cargo por traición, cohecho u otros crímenes, de acuerdo a las disposiciones legales ordinarias; cumplir con el requisito de la

Con respecto al Poder Judicial, por su designación y permanencia en el cargo, fue dotado de facultades independientes de las otras ramas del poder estatal. Hamilton aseguraba que la independencia de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una Constitución limitada, como lo era la estadounidense, para proteger a esta ley fundamental y los derechos individuales.<sup>184</sup> La función más importante asignada a la Judicatura federal fue el control judicial de constitucionalidad, es decir, el derecho de los tribunales a declarar nulos los actos de la legislatura, que son contrarios a la Constitución. La revisión judicial de las leyes independiente a los poderes políticos, tendría como propósito asegurar el equilibrio de todo el sistema. Al igual que los demás poderes, también se limitó al Poder Judicial mediante la intervención del presidente y del Senado en su nombramiento, dando a este último órgano la posibilidad de remover a los jueces en caso de mala conducta o delitos cometidos en ejercicio de sus funciones.

En este ámbito, el sistema de frenos y contrapesos requería no sólo otorgar a las distintas ramas del poder una capacidad de veto relativamente simétrica en materia de legislación, sino también los incentivos necesarios para ejercerla en caso de conflicto de intereses, con el fin de asegurar un adecuado equilibrio de los controles constitucionalmente dispuestos que dan a cada rama del poder capacidad de bloqueo mutuo.<sup>185</sup>

El argumento central a favor del modelo de frenos y contrapesos, es que el proceso de toma de decisiones y cambios al *statu quo*, en tanto que requiere el acuerdo de actores e instancias con intereses diversos posibilita que los titulares del poder político se controlen mutuamente. La presencia del veto, y de los controles constitucionales aseguran que cualquier iniciativa de ley tenga que ser procesada por varios agentes antes de resultar aprobadas, lo cual impide, teóricamente, que se tomen decisiones

---

confirmación senatorial para los cargos importantes; la prohibición de que miembros del Congreso desempeñen algún cargo en el gobierno; la obligación de informar al legislativo sobre el estado de la Unión, así como el control cotidiano de las acciones de gobierno por el legislativo (vid. Hamilton, Alexander y otros, *El Federalista*, traducción Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. LXIX, y 292).

<sup>184</sup> Vid. Hamilton, Alexander y otros, *El Federalista*, op. cit., 331

<sup>185</sup> La idea central del modelo de frenos y contrapesos fue proteger el *statu quo* haciendo posible el cambio legislativo sólo mediante amplias coaliciones en las que actores minoritarios tendrían un importante poder de negociación para proteger sus intereses frente a las decisiones de las mayorías (vid. Negretto, Gabriel, "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina, en *Revista Mexicana de Sociología*, número 1, enero – marzo, México, 2003, p. 45-46).

políticas apresuradas o se aprueben leyes inconvenientes.<sup>186</sup> El que las decisiones tengan que ser más representativas permite incorporar algunos derechos e intereses de los grupos minoritarios de forma que los acuerdos no mejoren la posición de un grupo o sector de la sociedad a costa de empeorar la de otros, sino que tengan, al menos un carácter más pluralista o de mayor legitimidad.<sup>187</sup>

Las bondades de este modelo se pueden describir en tres razones: favorece la adopción de políticas moderadas, dado que actores con posiciones extremas están obligados a negociar entre sí y llegar a un compromiso para tomar una decisión, es decir, induce relaciones cooperativas entre gobierno y oposición en un régimen presidencial democrático<sup>188</sup>; hace más creíbles y estables las decisiones una vez adoptadas, puesto que resulta difícil volver a formar una coalición capaz de alterar el *statu quo*; y provee a los ciudadanos de mayor información acerca de las políticas públicas; dado que el modelo requiere de un amplio debate entre agentes con intereses diversos, los temas incorporados a la agenda pública estarán sujetos a una intensa deliberación antes de decidir cualquier modificación o innovación de la política en curso.<sup>189</sup>

Respecto a esta doctrina, para Gabriel Zaid,<sup>190</sup> al hablar del supremo maquiavelismo del sistema de división de poderes, señala que consiste en ceder una y mil veces, ceder aquí y allá ante unos y otros, no antes de tiempo, no más de lo necesario, no fácilmente, no gratis, arrebatando muchas veces lo que ya había concedido, nunca ante la violencia,

<sup>186</sup> Vid. Shugart, Matthew, “Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización”, *BID*, Washington, 2001, p. 156.

<sup>187</sup> Vid. Bazúa, Fernando, y Valenti, Giovanna, “Hacia un enfoque amplio de política pública”, en *Revista de Administración Pública*, número 84, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993, p. 65

<sup>188</sup> Linz advierte que, dada la cantidad de mecanismos supramayoritarios, bajo situaciones de gobierno dividido este modelo puede producir una parálisis de gobierno si los partidos no logran arribar a acuerdos legislativos. La conclusión linziana a estos problemas es radical: eliminar el origen separado de los poderes ejecutivo y legislativo, adoptando el régimen parlamentario de gobierno (vid. Linz, Juan, *Democracia: presidencialismo y parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?*, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990, p. 89). Una parálisis prolongada de gobierno puede provocar a su vez, una crisis de régimen, de modo que la presencia continua de ejecutivos sin una mayoría legislativa ha sido el detonador de crisis políticas y del derrumbe de algunas democracias, el ejemplo más emblemático es la quiebra de la democracia chilena, durante el gobierno minoritario de Salvador Allende en 1973 (vid. Lujambio, Alonso, “Gobiernos divididos en once estados de la federación, 1989 - 1997”, en *Gobernar sin mayoría*, Taurus, México, 2002, p. 320).

<sup>189</sup> Vid. Negretto, Gabriel, “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina, op. cit., p. 48

<sup>190</sup> Vid. Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987, p. 105



ni siquiera ante el derecho, pero siempre ante la voluntad negociada. Y, en efecto, las relaciones institucionales son el aspecto más relevante del funcionamiento gubernamental, depende del régimen político presidencial o parlamentario los mecanismos y prácticas que favorezcan la colaboración o la confrontación de poderes<sup>191</sup>. En este sentido existe la idea de que en el parlamentarismo es menos conflictivo la formación del gobierno a raíz de que depende directamente del Poder Legislativo<sup>192</sup>, sin embargo, existen ejemplos de cómo las diferencias entre partidos en especial cuando ninguno constituye una mayoría suficiente provocan no sólo inestabilidad, sino la caída de los gobiernos.<sup>193</sup>

En América Latina la tradición histórica y política ha favorecido al presidencialismo y el principio de separación de poderes ha existido tanto en las dictaduras como en las democracias. Es decir, la historia del principio de división de poderes basado en el sistema de frenos y contrapesos, en los países que lo adoptaron como modelo de gobierno es contrastante a la relativa estabilidad y exitoso desempeño de este esquema institucional en Estados Unidos. En la mayoría de los países latinoamericanos las situaciones de crisis entre poderes, como la parálisis institucional o problemas de gobernabilidad, han derivado en decisiones unilaterales y en ocasiones extraconstitucionales, que han significado un alto costo en términos de desempeño

---

<sup>191</sup> La separación del poder Judicial y el poder Ejecutivo sólo es posible en una medida relativamente limitada, la separación estricta de los dos es practicable, ya que sus actividades no implican funciones esencialmente distintas. La judicial es de hecho ejecutiva exactamente en el mismo sentido que la función que ordinariamente designase con tal palabra. La ejecutiva, a su vez, consiste en la ejecución de normas generales. Es imposible asignar en forma tan exclusiva la creación del derecho a un órgano y la aplicación-ejecución del mismo a otro, que ninguno de los dos pueda cumplir simultáneamente ambas funciones. Difícilmente es posible y en todo caso nunca es deseable, reservar incluso la legislación, que es sólo una cierta especie de creación jurídica a un cuerpo separado de servidores públicos excluyendo de tal función a los otros órganos (vid. Schedler, Andreas, *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, p. 4). Un poder judicial sin independencia ni capacidad operativa no puede servir de contrapeso, así como un órgano de fiscalización sin el mandato legal, la autonomía política y los recursos organizacionales y financieros para cumplir su labor no puede cumplir con su función de vigilar el ejercicio del gasto público que hace la rama ejecutiva (vid. O'Donnell, Guillermo, "Horizontal accountability in new democracies," en *Journal of Democracy* 9, Universidad Católica de Chile, 1998, p. 112).

<sup>192</sup> Los regímenes de colaboración de poderes, son aquellos donde puede existir un nexo vinculatorio directo entre la composición del órgano legislativo y el ejecutivo. Las ideas esenciales de colaboración de poderes son: Se admite la distinción entre las funciones del Estado, existen campos de acción propios de cada órgano, y los órganos dependen entre sí recíprocamente. El presidencialismo como sistema de gobierno, se caracteriza principalmente por el principio de la división de poderes, en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y estos no son responsables ante el parlamento (vid. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, traducción de J. Ferrero, editorial Ariel, Barcelona, 1962, pp. 139 y 192).

<sup>193</sup> Vid. Hernández Rodríguez, Rogelio, "Democracia y movimientos sociales," en *Revista Confluencia* XXI, número 1, Abril – Junio 2008, p. 39

institucional, legitimidad política y desarrollo social.<sup>194</sup> Los conflictos entre poderes particularmente en contextos de gobiernos divididos, es decir, cuando el partido del presidente no posee una mayoría legislativa, muestran tanto sus limitaciones como su impacto negativo o perjudicial en el funcionamiento del sistema político-institucional.

No obstante, en la mayoría de los sistemas presidenciales, incluyendo el mexicano,<sup>195</sup> el principio de división de poderes funcionó de manera incompleta, mientras en los Estados Unidos de Norteamérica la lógica de dividir era un imperativo legal para evitar que las facciones monopolizarán el poder, convirtiéndose en un requisito para que las distintas ramas del gobierno estuvieran en posibilidades de resistir unas a otras, es decir la verdadera lógica de los pesos y contrapesos. Mientras tanto, en el resto de los sistemas presidenciales, la división de poderes siguió siempre la mera lógica de establecer los límites funcionales, con ello, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial estuvieron siempre tentados y en no pocas veces lo lograron, a invadir la esfera del otro poder.

Por ello, es esencial para el eficaz funcionamiento del sistema que las personas investidas de poder en cualquiera de esas ramas no invadan los poderes confiados a las otras, que cada una se limite de acuerdo con la ley y al ejercicio eficaz de sus facultades correspondientes a su propio departamento<sup>196</sup>. Ciertamente, la división de poderes pretende que los poderes públicos se controlaran unos a otros, garantizando de esa forma la libertad de los ciudadanos, ya que es común observar que todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él, por ello, para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Vid. Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 56.

<sup>195</sup> Para el caso mexicano, a pesar de que adopta importantes disposiciones del modelo constitucional estadounidense, este principio fue más bien concebido de acuerdo al modelo de límites funcionales de la Constitución gaditana, pues, dieron una especialización funcional a cada rama del poder. Una estructura institucional que potencialmente tiene mayores efectos conflictivos para el sistema político, como lo muestra el predominio de la rama legislativa en la Constitución mexicana de 1857 (vid. Aguilar Rivera, José Antonio, *Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto, 1867 – 1872*, CIDE, México, 2002, p. 24).

<sup>196</sup> Vid. *Kilbourn v. Thompson*, 103, U.S., 168, 19of, 1880

<sup>197</sup> En el continente europeo, a parte del modelo convencional suizo, se aplicó la división de poderes de modo flexible. Se trata, de una coordinación entre los poderes de carácter más político que jurídico, de modo que su actividad se despliegue armónicamente conforme a una orientación política unitaria. Además, por lo regular cada poder se circunscribe en la órbita de su correspondiente función institucional, ello, no obsta para que se den excepciones más o menos relevantes, de transmisión de funciones

#### I.4.2. La separación de poderes en México

El sistema constitucional mexicano históricamente se ha caracterizado por una cierta discontinuidad. Sin embargo, desde los primeros arreglos constitucionales del México independiente ha prevalecido, sin modificaciones, el principio de la división de poderes. Este diseño, con variantes y transformaciones desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 hasta la vigente Constitución Política de 1917, se ajusta en general a la lógica del modelo federalista de división de poderes: separa el Poder Ejecutivo del Legislativo; incluye una segunda cámara de representación territorial; otorga al Ejecutivo poder de veto sobre las decisiones legislativas; prevé para el presidente, senadores y diputados una base de representación popular lo más diversa posible; establece un Poder Judicial relativamente independiente. En suma, distribuye de manera equilibrada competencias entre las ramas del poder estatal.

Adoptado el principio de división de poderes en el sistema constitucional mexicano, tuvo efectos y trascendencias político-institucionales distintas a la de Estados Unidos, pues mientras el régimen presidencial estadounidense ha funcionado de acuerdo a una práctica efectiva de división de poderes, el sistema presidencial mexicano se ha deformado en un tipo de presidencialismo exacerbado, que se concentró sobre todo durante la etapa hegemónica del Partido Revolucionario Institucional. La historia política mexicana se caracteriza por la tendencia al desequilibrio en las ramas del poder político y la concentración de poderes estatales en la presidencia.<sup>198</sup>

En el desarrollo de la historia constitucional mexicana encontramos que en las Cortes de Cádiz se acepta el principio de dividir el poder como medida de equilibrio entre los poderes y como un sistema de pesos y contrapesos en donde los excesos de un

---

atribuidas a otros poderes (vid. Lucas Verdú, Pablo, *La lucha por el Estado de Derecho*, Real Colegio de España, Bolonia, 1975, p. 145).

<sup>198</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 221. Es así como los mecanismos de control político madisonianas para la efectiva división de poderes fueron en los hechos anulados por el predominio de la institución presidencial. Un diseño pensado para limitar y equilibrar el poder político terminó, por causas situadas más allá del marco constitucional, concentrado en el poder presidencial mexicano (vid. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI, México, 2000, p. 32).

poder, es decir, las violaciones al texto fundamental, sean acometidos por los otros poderes.<sup>199</sup>

Una vez lograda la independencia, el principio de división de poderes ha estado plasmado en el constitucionalismo mexicano desde 1814, con la constitución de Apatzingán, la que estableció, en su artículo 11, que tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Por su parte, su artículo 12 señaló que estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.<sup>200</sup>

El Acta Constitutiva de 1824, antecedente inmediato de la primera Constitución de México tras su independencia de la corona española, establece la organización del Estado mexicano teniendo como modelos constitucionales el estadounidense de 1787 y el español de 1812.<sup>201</sup> Una república representativa y federal; el régimen presidencial de gobierno y el principio de la división de poderes dispuesto en su artículo 9 señalando: el poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

La Constitución de 1824 reafirma los principios constitucionales del Acta Constitutiva redactada algunos meses antes. Respecto al principio de división de poderes, en ciertos aspectos se asemeja al texto constitucional estadounidense, pero contiene disposiciones gaditanas. En cuanto, la relación entre poderes establecía una cuidadosa separación y un relativo equilibrio, al igual que la ley estadounidense, diseña un Congreso bicameral que se reuniría anualmente en un periodo ordinario de sesiones; prevé la existencia del Senado como cámara de representación territorial, que sería

---

<sup>199</sup> La Constitución de Cádiz, sólo establece una división funcional entre las ramas del poder, a diferencia de la estadounidense que contempla además, todo un sistema de frenos y contrapesos; esta diferencia es fundamental, pues influyó en la configuración de las características de la división de poderes en los arreglos constitucionales mexicanos sobre todo los de 1824 y 1857 (vid. Aguilar Rivera, José Antonio, *Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto, 1867 – 1872*, CIDE, México, 2002, p. 24).

<sup>200</sup> Vid. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa, México, 1994, pp. 956-962.

<sup>201</sup> Vid. Armienta Calderón, Gonzalo, “La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en el constitucionalismo mexicano”, en *Relaciones entre gobierno y congreso*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 32.

integrada de manera paritaria por los estados de la Federación; instituye un ejecutivo unitario elegido de manera indirecta, así como la figura de vicepresidente. Como medida preventiva contra las extralimitaciones del Poder Legislativo dio al ejecutivo la capacidad de vetar sus leyes, estableciendo que los proyectos de ley pasarían al presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones; si el presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, éste se discutía de nuevo en las dos cámaras, y para devolvérselo al presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente. Igualmente dio al ejecutivo la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias si así lo estimaba conveniente; además, a diferencia del presidente estadounidense, el ejecutivo mexicano contaría con importantes funciones legislativas como la facultad de iniciar leyes y de emitir reglamentos de la legislación vigente. Por otro lado, el presidente no era responsable políticamente ante el Congreso, no obstante que podría ser sujeto de juicio político por la comisión de ciertos delitos.<sup>202</sup>

No obstante, México vivió durante más de 50 años, una etapa de inestabilidad política, situación que se refleja en la cantidad de arreglos constitucionales que se conocen de aquella época: en los veinticinco años que corren de 1824 en adelante, México tuvo diversos Congresos Constituyentes, que originaron las constituciones centralistas de 1836 y de 1843 y una Acta de Reformas que reintroduce el federalismo al restablecer, en 1847.<sup>203</sup> Entre los defectos institucionales asociados a la adopción del modelo federalista es el establecimiento de la vicepresidencia, institución que además de conferirle permanencia al lado del presidente y derecho a sucederle en cualquier caso, se elige de manera separada, asignándose al candidato perdedor en la contienda presidencial, es decir, al rival del presidente.<sup>204</sup> Las consecuencias de esta medida fueron funestas para la estabilidad política del país, el vicepresidente generalmente conspiraba para conseguir la presidencia, objetivo que generalmente conseguía a través de rebeliones y asonadas militares. Esta figura fue suprimida por el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

---

<sup>202</sup> Vid. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI, México, 2000, p. 85.

<sup>203</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, "El sistema presidencial en México. Orígenes y razones," en *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Aldus, México, 1994, p. 26

<sup>204</sup> Vid. O'Gorman, Edmundo, México. "El trauma de su historia", en *Cien de México*, Conaculta, México, 1999, p. 36.

Los cambios institucionales fueron fruto de los conflictos entre dos expresiones políticas que se disputaban tanto la conducción del nuevo Estado como la orientación de la identidad histórica en la nación mexicana. La tendencia liberal veía en Estados Unidos la ejemplar, moderna y exitosa organización política cuya experiencia era, por tanto, digna de ser emulada. Mientras que una tendencia conservadora pugnaba por mantener la vigencia de los valores y principios en que se había sustentado la sociedad colonial, salvo en lo tocante a la independencia y sin excluir el progreso en lo compatible con aquellos valores y principios.<sup>205</sup>

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835, así como las Leyes Constitucionales de 1836, a pesar de que adoptaron una estructura de gobierno centralista, mantuvieron la división de poderes y el sistema bicameral del Poder Legislativo. Posteriormente, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 restablecería, en la parte relativa a la organización y separación de los poderes estatales, algunas disposiciones de la Constitución de 1824. Durante esta época es recurrente la inestabilidad política e institucional, la polarización del conflicto por la conducción y definición de la identidad histórica de la nación mexicana entre una tendencia centralista-conservadora y otra de influencia liberal-republicana parecía poner en riesgo la vigencia de la independencia lograda.<sup>206</sup> Es una etapa social y políticamente convulsa que en los hechos hacía inoperantes el esquema institucional de división de poderes, asociados al modelo de frenos y contrapesos, en cambio el ejercicio del poder se caracterizó por un paulatino proceso de centralización en la institución presidencial.<sup>207</sup>

Con la constitución de 1857, se inicia formalmente la denominada República restaurada. Los críticos de esta Constitución suelen asociar la quiebra de aquella experiencia republicana a las disfunciones de su estructura de gobierno.<sup>208</sup> Mientras, sus defensores, argumentan que aquel texto constitucional refleja la mejor aspiración de acotar el excesivo poder presidencial, otorgando mayores facultades de control al

---

<sup>205</sup> Vid. O'Gorman, Edmundo, México. "El trauma de su historia", op. cit., p. 30

<sup>206</sup> Vid. Armienta Calderón, Gonzalo, "La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en el constitucionalismo mexicano", en *Relaciones entre gobierno y congreso*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 34.

<sup>207</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, "El sistema presidencial en México. Orígenes y razones," en *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Aldus, México, 1994, p. 30

<sup>208</sup> Vid. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudios sobre la organización política de México*, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1999, p. 76

legislativo y de un ejercicio republicano federal del poder político. La vigencia de esta estructura institucional finalizó con las reformas de 1874, que reintrodujeron disposiciones del arreglo constitucional de 1824.<sup>209</sup>

La Constitución de 1857 adoptó el principio de división de poderes, bajo una concepción de estricta separación, dando mayor preponderancia al Poder Legislativo, ubicándose al Congreso en el centro del poder. Aunque el Senado fue suprimido por considerarlo un cuerpo aristocrático, el veto presidencial a las leyes dictadas por el legislativo unicameral fue eliminado y se instituyó que importantes funciones ejecutivas fueran validadas por el Congreso. Era una estructura institucional que interpreta erróneamente el principio de la división de poderes dado que ofrecía incentivos para la usurpación funcional del Congreso en las acciones del ejecutivo, potenciando los conflictos entre estos poderes.

En 1874 se restableció el Senado y el veto presidencial. La inestabilidad política de aquella época no se explica sin tomar en cuenta los diversos acontecimientos históricos que convulsionaron este periodo de la historia de México. Tales son los casos de la Guerra de Reforma, de 1858 a 1860; la intervención francesa en 1862; y el imperio de Maximiliano de Habsburgo de 1863 hasta 1867, año en que finalmente el presidente Juárez restaura la República e inicia formalmente la vigencia de la Constitución que duraría hasta 1876, con el inicio del porfiriato

La Constitución de 1917 retomó en buena medida los principios constitucionales de gobierno de 1824: una República federal y representativa integrada por estados libres y autónomos; una estructura de distribución del poder político conforme al principio de división de poderes; un Congreso bicameral; un ejecutivo monista con capacidad de veto; y un Poder Judicial independiente. Justo por el carácter presidencial, el Congreso y el Poder Judicial contarían con facultades independientes como para hacer efectiva la división de poderes en el gobierno nacional. El constituyente de 1917 mantuvo el espíritu de las Reformas de 1874 y retomó algunas disposiciones de la Constitución de 1824. Respecto al Poder Legislativo, se estableció un solo periodo ordinario de sesiones; la obligación de los secretarios de despacho de presentar informes

---

<sup>209</sup> Vid. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1981, p. 43

directamente al Congreso, así como la posibilidad de que cualquiera de las cámaras pudieran citarlos cuando se discutiera un asunto de su incumbencia; definió la reelección indefinida de los legisladores, que sólo estuvo vigente hasta 1933.<sup>210</sup>

El Poder Ejecutivo tendría la facultad de vetar las decisiones del Legislativo, sólo superable por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las cámaras; además, la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso; introdujo el informe presidencial por escrito; conservó las facultades que habían distinguido al presidente desde 1824, la iniciativa de ley, la de emitir reglamentos y la libertad de nombramiento de los secretarios de despacho; se estableció que sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común y únicamente podría ser juzgado por el Senado.<sup>211</sup> No obstante, la fortaleza del poder presidencial, como se verá más adelante, se debió más a la dimensión política partidista que a sus facultades constitucionales

La actual Constitución, vigente desde 1917, lo recoge en su artículo 49<sup>212</sup>, si bien, con respecto a los anteriores textos, un sistema que dio al Ejecutivo mayor autonomía frente al Congreso, así como también mayor intervención en el proceso de aprobación de leyes, pero el Congreso mantuvo amplias competencias legislativas y adquirió funciones políticas importantes. Así mismo, las nuevas facultades otorgadas al Congreso hicieron que en realidad el fortalecimiento del Ejecutivo fuera relativo<sup>213</sup>.

<sup>210</sup> Vid. Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?. Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México, 1997, p. 128.

<sup>211</sup> Vid. Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?. Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, op. cit., p. 79.

<sup>212</sup> Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar. Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>213</sup> El constituyente de 1916-1917, al mismo tiempo aprobó un sistema de nombramiento de los ministros de la corte, que garantizaba su independencia y que al desaparecer la secretaria de justicia y traspasarle a la Corte parte de sus funciones como el nombramiento fortalecido. En la práctica hizo aun más relativo el fortalecimiento del Ejecutivo. Sin embargo, el constituyente de 1916-1917, diseño un Presidente autoritario fundamentalmente por la inmunidad constitucional que desde entonces se le concedió (vid. Marván, Ignacio, *La Revolución mexicana y la organización política de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p.34).



Es decir, el diseño constitucional mexicano de 1917, ajustándose al esquema federalista, distribuyó de manera equilibrada el ejercicio del poder político entre el ejecutivo y el legislativo, de tal modo que ninguno de estos poderes podría ignorar o imponerse al otro. Así, los mecanismos constitucionalmente dispuestos para su mutuo control permitirían la estabilidad institucional del sistema. El régimen posrevolucionario, efectivamente, no derivó en rupturas institucionales, pero tampoco se tradujo en una efectiva autonomía y equilibrio entre poderes, al contrario, prevaleció al menos hasta 1988, la absoluta subordinación de los órganos del Estado al ejecutivo.<sup>214</sup>

De igual manera, la Constitución de 1917 mejoró el control legislativo del Poder Judicial, puesto que los magistrados serían elegidos por el Congreso a propuesta de las legislaturas estatales. A partir de 1923 tendrían inamovilidad, y sólo podrían ser removidos mediante un juicio político. En 1928, los jueces pasaron a ser nombrados por el Presidente y confirmados o rechazados por el Senado. Al inicio del sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), se modificó el carácter vitalicio de los jueces de la Suprema Corte, se estableció el nombramiento de los jueces por un periodo de seis años, justo el tiempo del mandato presidencial, así, quizá hasta 1994, el Poder Judicial estaría notablemente subordinado al Ejecutivo, ya que para 1994, el sistema de integración de la Corte fue reformado nuevamente para permitir una mayor participación de la cámara alta en la selección de los jueces.<sup>215</sup>

El modelo de frenos y contrapesos seguido por la Constitución de 1917 se distingue de otras formas de distribución de poderes por atribuir de manera equilibrada las competencias políticas estatales entre el ejecutivo y el legislativo y de éstos con el Poder Judicial,<sup>216</sup> con la finalidad de que un departamento sirva de contrapeso al otro, evitando, así, el predominio y abuso de alguna rama del poder sobre las restantes.<sup>217</sup> Los mecanismos constitucionales más importantes que regulan y limitan son por parte del legislativo: la iniciativa legislativa, la aprobación del presupuesto anual, la ratificación

---

<sup>214</sup> Vid. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 180.

<sup>215</sup> Vid. Weldon, Jeffrey, *Las fuentes políticas del presidencialismo en México*, Paidós, Argentina, 2002, pp. 193- 194

<sup>216</sup> Vid. Lujambio, Alonso, "Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano," en Foro Internacional 133, número 3, julio – septiembre, 1993, p. 550.

<sup>217</sup> Vid. Palma-Rangel, Manuel, "Reforma económica y arreglos institucionales en México: el legado de las instituciones políticas," en Revista Instituciones y Desarrollo, número 14 – 15, Barcelona, diciembre 2003, p. 185.

de nombramientos y acuerdos internacionales y la responsabilidad política. Cabe aclarar que en virtud de ser un Congreso bicameral el procedimiento legislativo contiene importantes controles a su ejercicio. Por su parte, el Ejecutivo interviene en el procedimiento legislativo en base a tres mecanismos: la iniciativa de ley, el derecho de veto y la publicación de la ley, además de la facultad reglamentaria que no se considera propiamente una actividad legislativa.<sup>218</sup>

En este diseño constitucional adoptado por el constituyente mexicano, prevalece la concepción de la autonomía y, de cierto modo, el equilibrio entre las ramas del poder político. La concentración de poderes en la institución presidencial, la limitación de las libertades, en suma el hiperpresidencialismo, fue un proceso posterior. Con reformas legales y la concentración de poderes extraconstitucionales, el presidente y su partido hegemónico terminaron monopolizando las facultades estatales y, con ello, anulando, en los hechos la división de poderes establecida en la ley fundamental.<sup>219</sup> La inoperancia de la división de poderes deformó el régimen presidencial de gobierno, transformándolo en un presidencialismo excepcionalmente fuerte, de tipo autoritario que se caracteriza por la alta concentración del poder político en la institución presidencial.

Sin embargo, en el arreglo constitucional adoptado desde 1917, el Congreso figura como el órgano más poderoso<sup>220</sup>, ya que es el conjunto de órganos que participa en la aprobación de reformas constitucionales. Por ello, para evitar la supremacía del Congreso, se consideró necesario introducir dos mecanismos para obstaculizar el

---

<sup>218</sup> Vid. Carbonell, Miguel, “Calidad de la democracia y Estado de Derecho”, en *Coloquio Internacional: Calidad de la democracia: paradojas y contradicciones*, ITESO, Guadalajara, México, 25 de abril 2002, p. 5.

<sup>219</sup> Durante el periodo de estabilidad institucional se fundó con cierta eficacia de carácter autoritaria, teniendo como ejes la concentración del poder político en la institución presidencial y apoyada en un partido hegemónico disciplinado: un régimen político cerrado, no competitivo, que con algunas medidas legales y extraconstitucionales, generó un predominio abrumador del ejecutivo (vid. Casar, María Amparo, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, CIDE, México, 2002, p. 65).

<sup>220</sup> Bajo el principio de la división de poderes, el poder Legislativo, como órgano supremo del Estado según Locke, tiene la potestad de fijar las bases para la celebración de empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, de tal manera que en estas importantes cuestiones el Poder Ejecutivo debe actuar siempre con arreglo a las reglas y a los límites que le imponga el poder Legislativo, puesto que en una República de las leyes el crédito de la nación debe ser manejado por el órgano que dicta las leyes, no por el que las ejecuta. En acatamiento a este postulado fundamental de todo Estado federal, la constitución desde su texto original de 1917, ha otorgado al Congreso de la Unión, todas las facultades y atribuciones relacionadas con la contratación, manejo, pago y aplicación de la deuda pública, particularmente de la deuda externa (vid. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, Themis, México, 1999, p. 15).

ejercicio de sus facultades y limitar su autoridad, también conocidos como frenos y contrapesos, el bicameralismo y el veto presidencial.<sup>221</sup>

El principal depositario del Poder Legislativo, es el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos cámaras, la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Regularmente se conoce a la Cámara de Diputados como la cámara baja y al Senado como la cámara alta, sin embargo, ambas tienen el mismo estatus.<sup>222</sup> El bicameralismo adoptado en México es de tipo simétrico, pues ninguna cámara tiene el poder de prevalecer sobre la otra.

En cuanto al contrapeso al poder del Congreso, denominado como veto presidencial,<sup>223</sup> este es la facultad del Presidente de la República de detener la promulgación de una iniciativa de ley aprobada por el Congreso y evitar que entre en vigor, regresando la iniciativa al Congreso<sup>224</sup>. El Congreso puede, no obstante, obligar al Ejecutivo a promulgar la iniciativa vetada, pero para ello necesitaría a aprobar con

<sup>221</sup> Vid. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1967, p. 43

<sup>222</sup> Vid. González Compean, Miguel, *Jurisdicción y democracia*, Cal y Arena, México, 2002, p. 12

<sup>223</sup> Sartori distinguen tres clases de veto: el veto de bolsillo, el veto parcial y el veto global. El veto de bolsillo es un veto fuerte, totalmente negativo, que le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley. Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitarse. Si un presidente decide no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiera existido y nadie puede hacer nada al respecto. Mientras que el veto parcial le permite al presidente modificar una ley, publicando sólo las disposiciones de su interés y rechazando las partes con las que disienta; constituye un poder muy activo, pues, aunque puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean para crear legislación. El tercero el veto global es el menos efectivo de los poderes de veto, consiste en la facultad de rechazar un proyecto de ley en su totalidad; el presidente debe decidir si impugna toda la propuesta o si la acepta con las modificaciones que le hicieron los legisladores, de vetar el proyecto el Congreso puede anularlo, generalmente con el acuerdo de sus dos terceras partes, con lo que la ley se considerará aprobada (vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 177-178).

<sup>224</sup> El veto presidencial forma parte del conjunto de poderes legislativos, que la constitución le otorga al Presidente de la República, entre los cuales se incluye también la facultad de proponer iniciativas de ley al Congreso y la presentación del Presupuesto anual del gobierno federal. Se le llama facultades legislativas porque involucra directamente al presidente en el proceso de aprobación de leyes. A pesar de que el Congreso puede imponerse sobre el Ejecutivo, el alcance del poder de veto es considerable. Es el típico mecanismo o institución que cambia el contexto de una negociación, sin el veto, el Congreso podría fácilmente ignorar al Presidente (vid. Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2007, p. 10). Incluso el poder de veto del Presidente mexicano es bastante limitado, solo puede vetar una iniciativa en paquete pues a pesar de que la constitución le permite hacer observaciones en todo o en parte, no está autorizado para promulgar parcialmente una iniciativa (vid. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 35). El Presidente mexicano carece de instrumentos constitucionales para forzar o inducir al congreso a tratar los temas que le interesan. Ciertamente, puede presentar iniciativas de ley, pero nada obliga a las cámaras del Congreso a dictaminarlas y someterlas a votación. El caso del Presupuesto, el Presidente posee el derecho exclusivo de presentar la iniciativa, pero una vez que llega al Congreso tiene pocos instrumentos para influir en el resultado final (vid. Gutiérrez, Jerónimo, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 32).

mayorías de dos tercios en ambas cámaras<sup>225</sup>. Ahora bien, la amenaza del veto lo cambia todo, pues con el respaldo de un tercio más uno de los legisladores de una sola cámara, el Presidente puede detener a la mayoría del Congreso. Esto induce a los legisladores a tomar en cuenta la opinión del Presidente y anticipar sus reacciones antes de aprobar una iniciativa.

Por otro lado, la actual Constitución establece un sistema flexible de división de poderes, de forma que cualquiera de los tres poderes ejercen, por imperativo constitucional, funciones que tienen que ver con las de otro poder, es decir, existe coordinación de poderes<sup>226</sup>. Así, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado sobre la división de poderes en el siguiente sentido: La división de poderes que consagra la constitución federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponde a la esfera de las atribuciones de otro poder.<sup>227</sup>

Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución de la República es de carácter flexible, ello, no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, mutu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del supremo poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder<sup>228</sup>. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario en primer lugar que así lo consigne expresamente la Carta Magna o

---

<sup>225</sup> Vid. Lajous, Alejandra, los orígenes del partido único en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, p. 22.

<sup>226</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1990 p. 219. La potestad de dictar normas con rango de ley por parte del presidente, reconocida en parte en el artículo 49 constitucional, las facultades administrativas y jurisdiccionales del Congreso de la Unión, y la creación jurisdiccional del derecho por la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito dan suficiente muestra de ello (vid. Orozco Henríquez, J.J., *Artículo 49. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Porrúa, México, 1994, p. 215). En el artículo 116 constitucional se impone la división de poderes para las entidades federativas (vid. Madrid, Miguel de la, “La división de poderes en las entidades de la federación mexicana,” en *Revista de la Facultad de Derecho*, numero 52, México, octubre – diciembre 1963, p. 22).

<sup>227</sup> Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Segunda Sala, Vols. 115-120, p. 65.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 65.

que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que les son exclusivas y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de estricto derecho.<sup>229</sup>

Por otro lado, junto a los tres poderes tradicionales, la Constitución mexicana recoge una serie de órganos autónomos. Los tribunales agrarios gozan de autonomía y plena jurisdicción, sus miembros son nombrados por la Cámara de Senadores, o por la Comisión Permanente del Congreso en los recesos de ésta, a propuesta del Ejecutivo. El Banco Central es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. El Instituto Federal Electoral, en cuya integración concurren el Poder Legislativo, los partidos políticos, y los ciudadanos, y que goza de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios. Y, finalmente, los organismos de protección de los derechos humanos, conocidos como ombudsman.<sup>230</sup>

Por último, la crisis de legitimación del régimen político posrevolucionario y las presiones internas y externas por flexibilizar los mecanismos de control coercitivos, propiciaron, a partir de los años sesenta, un paulatino, dilatado y controlado proceso de liberalización y posterior apertura del régimen autoritario a la participación de organizaciones de izquierda.

Por la vía electoral, se transformaron las dos piezas centrales del antiguo régimen, responsables mayores de la ausencia efectiva de división de poderes: la predominante

---

<sup>229</sup> La Suprema Corte ha sostenido que la constitución: no estatuye un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el Judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo, exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma constitución federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes. Prohíbe, pues, la constitución la unificación de dos o más poderes en uno, más no que un poder, por ejemplo, el Legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder se reunieran dos o más, pero no cuando la misma constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar (vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Segunda Sala, Vols. 51, pp. 18-20).

<sup>230</sup> Vid. Carbonell, Miguel, "El Estado federal en la constitución mexicana: Introducción a su problemática," en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, número 91, México, enero – abril 1998, p. 17.

institución presidencial y el partido hegemónico. Estas instituciones dieron lugar a circunstancias totalmente distintas, por un lado, un ejecutivo que habiendo perdido sus facultades metaconstitucionales, tiene que sujetarse a sus límites constitucionales; y por otro, un partido gobernante que lejos de ser hegemónico apenas conquistaba la primera minoría en ambas cámaras legislativas, en las elecciones del año 2000. La ausencia de mayoría del partido del presidente en el Congreso, lo que se conoce como un gobierno dividido, constituye una experiencia novedosa en México, con implicaciones político-institucionales de gran trascendencia: en primer lugar, rompe con los fundamentos coercitivos de la antigua eficacia autoritaria; y, en segundo, permite que afloren nítidamente los desafíos y resistencias latentes durante la era del poder concentrado.

Las nuevas condiciones políticas de pluralidad y competencia muestran las dificultades institucionales que en el ambiente democrático representa la distribución del poder político entre el ejecutivo y el legislativo.<sup>231</sup> Ante esto, resulta una opción repensar el esquema federalista de distribución de facultades entre ambas ramas del poder estatal,<sup>232</sup> sin perder de vista que la necesidad de estos cambios se inserta en un proceso más amplio de rediseño normativo e institucional del Estado contemporáneo definido en México como la Reforma de Estado.<sup>233</sup>

Ahora bien, hay que tener presente que los auténticos poderes no se encuentran en las instituciones tradicionales, sino al margen de ella: los partidos políticos, y medios de comunicación<sup>234</sup> manipulan el funcionamiento de los poderes tradicionales, al grado de no actuar con transparencia reduciendo a las instituciones a su mínima expresión, por lo que las decisiones que se toman están totalmente fuera del control ciudadano.

### **I.4.3. El Poder Legislativo mexicano**

El origen del Parlamento, tal y como lo concebimos en la actualidad, hay que buscarlo en el Reino Unido en el siglo XII con la instauración del Magnum Concilium,

---

<sup>231</sup> Vid. Cansino, Cesar, *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*, CEPCOM, México, 2004, p. 55

<sup>232</sup> Vid. Galaviz Efrén, Elías, *Proyectos de reforma del Estado en el México contemporáneo*, Secretaría de Gobernación, México, 2003, p. 23

<sup>233</sup> Vid. Muñoz Ledo, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 18.

<sup>234</sup> Vid. Linz, Juan, *The Perils of Presidentialism*, Oxford University Press, 1992

en 1154, al que siguió el Commune Concilium, cuando los vasallos de la corona se unieron al Magnum Concilium y dieron forma a la función legislativa.<sup>235</sup> Aunque el Parlamento<sup>236</sup> nace formalmente en el año 1215, con la Carta Magna de Juan Sin tierra<sup>237</sup>.

Sin embargo, no fue hasta varios siglos más tarde cuando encontramos en ese mismo país las primeras referencias doctrinales, de la mano de John Locke, quien escribía que “el legislativo provee de alma a la nación y le da forma, vida y unidad, de ahí que sus miembros puedan convivir en la influencia simpatía y cordialidad. La constitución del Poder Legislativo es y debe ser el primero y fundamental acto de la sociedad, que en esa forma queda unida, bajo la dirección de personas y leyes constituidas por el consentimiento y la designación del pueblo, sin los cuales ningún hombre, o cualquier número de hombres entre el pueblo puede llegar a tener válidamente la autoridad de hacer leyes, y de lograr que esas mismas leyes sean obligatorias para los demás. En virtud de que el legislativo posee el derecho de dictar las leyes para todas las partes y para todos los miembros de la sociedad, prescribiendo las reglas que deben regir sus actos y otorga además el poder de aplicarlas cuando se transgreden, el legislativo necesita ser el poder supremo, por lo que todos los demás poderes y miembros de la sociedad, derivan de él y deben estar subordinados al mismo”<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> Magnum significa, mucho, con fuerza, con ruido, mientras que Concilium, significa enlace, reunión. A pesar de la existencia del Magnum Concilium y del Commune Concilium, el sistema legislativo es unicameral. El parlamento se esgrimió bajo la expresión Colloquia, y no es sino hasta el año de 1236 cuando se le denominó Parlamento, término que se conserva hasta nuestros días y que formalmente fue adoptado hasta el año de 1265. Colloquia, significa conversación, plática o tener frecuentes conversaciones con alguien (vid. Blanquez, Fraile, Agustín, “Magnum, y Concilium”, en *Diccionario latino-español*, Ramón Sopena, Barcelona, 1967, pp. 396, 425, 1009 y 1110).

<sup>236</sup> Parlamento deriva del latín parabolé y del francés parlement que significa hablar, designándolo como el órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, conformado por una o dos cámaras. El Parlamento es la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional, es el centro al que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación, es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo, es el seno de donde emana las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad. En síntesis el Parlamento constituye uno de los ejes de la democracia que conjuntamente con el sufragio y universal, los partidos políticos, los recesos electorales y la coordinación y equilibrio entre los poderes, conforman regímenes políticos más o menos estables (vid. Berlín Valenzuela, Francisco, “Parlamento,” en *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Porrúa, México, 1998, p. 695).

<sup>237</sup> Vid. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, p. 18

<sup>238</sup> Locke, John, *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 2000, pp. 409-414, 455-456.

En nuestros días, es en el Poder Legislativo donde cobra realidad el pluralismo social y político, la armonización de intereses y el diseño de tendencias viables para las sociedades modernas<sup>239</sup>. En efecto, es sabido que junto con la participación política y el pluralismo político se constituye un componente sustancial de los regímenes democráticos, ya que en las democracias pluralistas, el término “pluralista”<sup>240</sup> se refiere al pluralismo de las organizaciones relativamente autónomas e independientes en el interior de un Estado-nación. El pluralismo es resultado de la diversidad de características en el interior de un país, por lo que en todas partes existen diferencias y conflictos; aunque no siempre el pluralismo se exprese abiertamente.

El Poder Legislativo es, así, el poder de la pluralidad democrática, viva expresión de las corrientes políticas e ideológicas<sup>241</sup>, así como la esencia de la expresión de tolerancia, reflexión, y de meditación cuyos resultados se proyectan en normas que sientan las bases del mediano y largo plazo. Ahora bien, el Parlamento en la democracia moderna, como órgano representativo, preconiza una ideología política<sup>242</sup>, cuya función es mantener la ilusión de que el legislador es el pueblo, a pesar de que, en realidad, la función del pueblo se encuentra limitada a la creación del órgano legislativo<sup>243</sup>.

Por otra parte, si bien en un principio las asambleas legislativas tenían una competencia limitada a la materia de impuestos, posteriormente se ha ampliado y robustecido la acción del poder que legisla. De hecho, la función legislativa es la función más trascendental que se encomienda hoy formalmente al Poder Legislativo<sup>244</sup>

---

<sup>239</sup> Actualmente la mayoría de las constituciones establecen el principio de legitimidad democrática como base en el Estado de derecho, al señalar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, lo que, a su vez, sirve de fuente para todos los poderes constitucionalmente establecidos, por eso es fundamental que en los congresos legislativos estén debidamente representados todos los sectores de la sociedad (vid. Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 11).

<sup>240</sup> Vid. Cansino, Cesar, “Democratización,” en *Bucareli Ocho*, Año 3, Número 123, domingo 14 de noviembre de 1999.

<sup>241</sup> Vid. Da Silva, José Alfonso, “Mutaciones constitucionales. En cuestiones constitucionales,” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, Julio-Diciembre, 1999, p.4

<sup>242</sup> Vid. Esmein, A., *Eléments de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, 1909, pp. 83, 263, 386

<sup>243</sup> Vid. Brougham, Lord, *The British Constitution*, 1861, p. 94

<sup>244</sup> El Poder Legislativo entendido como una función pública encargada de elaborar leyes o normas jurídicas generales, ha sufrido una serie de transformaciones y ajustes a lo largo de la historia del hombre. Vid. Burgoa, Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1994, p. 612. Es necesario diferenciar que el Parlamento es conocido como congreso dentro del sistema presidencial, como asamblea dentro de un sistema dictatorial (vid. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, p. 23).



—sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones quasi-legislativas—. La función legislativa es la función que normalmente realiza el Poder Legislativo y es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la ley, es decir, los actos regla son aquellos que generan situaciones jurídicas generales<sup>245</sup>. Ahora bien, el principio de la supremacía del Poder Legislativo como hacedor de las leyes y depositario de la soberanía popular, y el orden jurídico equitativo en el que todos aspiramos a vivir, sólo puede darse en un contexto político y social en el que el respeto a la Constitución y la ley sea el valor supremo de la nación<sup>246</sup>.

No obstante, Fix-Zamudio considera a la función legislativa como la más característica de las funciones desarrolladas o asignadas a los parlamentos, pero cuando el Poder ejecutivo adquiere tácticas frente al ámbito legislativo se afirma que los parlamentos abandonan la tarea que le es propia, porque su papel se reduce a revisar los proyectos de ley que el Ejecutivo presenta sin mayor trámite.<sup>247</sup>

En contraste, Berlín Valenzuela, observa que la función legislativa es considerada una de las más importantes tareas que realiza el parlamento,<sup>248</sup> por ser la creación misma del Derecho, que se materializa en una función jurídica que consiste en plasmar en textos breves claros, precisos y coherentes aquello que por la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretende instituir como norma para regular conductas o relaciones individuales o colectivas.

Otra de las funciones esenciales del Poder Legislativo es el control de la actividad del Ejecutivo. La doctrina del control legislativo despierta interés por lo que ha provocado que existan variadas clasificaciones y tipos de controles por las maneras en

---

<sup>245</sup> “La ley es el pensamiento jurídico deliberado y consciente expresado por órganos adecuados que representan la voluntad preponderante”. Vid. Vecchio, Giorgio del, *Filosofía del Derecho*, Bosch, Barcelona, 1991, p. 541; o, en otras palabras, “el acto típico de la función legislativa es la ley que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general (vid. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho administrativo*, Barreiro y Ramos, Montevideo, 1974, p. 36).

<sup>246</sup> Vid. Laslett, Peter, *Introducción y notas a los dos tratados sobre el gobierno*, Cambridge University Press, Cambridge, 1960, p. 59.

<sup>247</sup> Vid. Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, Porrúa, 1999, México, pp. 668 – 670

<sup>248</sup> Vid. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 138

que opera dicha función de control. En algunos supuestos significa verificación o inspección de las actividades de gobierno, en otros implica un verdadero poder de aprobación o de desaprobación, incluyendo los casos en que participa o colabora en dichas actividades. Es importante destacar que la esencia de esta función de control para efectos prácticos, radica en que se establece un conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el legislativo para supervisar, tanto en lo general como en lo particular, al gobierno, así como actualizar las responsabilidades a que haya lugar si se llegasen a presentar.

Para que un legislativo cuente con las debidas funciones de control, este debe tener las siguientes facultades o al menos alguna de ellas: revisar y analizar el informe que le deberá rendir el órgano ejecutivo; el Congreso debe ser el que declare la guerra previa revisión de la propuesta del ejecutivo; creación de un órgano contralor o revisor, tanto de la determinación como la aplicación del presupuesto; participación del Poder Legislativo en la designación de los integrantes de otros poderes, como por ejemplo de los embajadores y los magistrados de los altos tribunales de justicia, la ratificación y remoción de ciertos funcionarios; ordenar o aprobar la movilización de tropas; celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; intervenir en la política nacional y aprobar tratados internacionales; la creación de comisiones de investigación; la responsabilidad política, la moción de censura misma que puede tener como sanción, y la exigencia de responsabilidad colectiva del gobierno —estas tres últimas figuras solo se observan y practican frecuentemente en los regímenes parlamentarios—<sup>249</sup>.

Centrándonos en el caso de México, y haciendo un poco de historia, habría que señalar que la primera Constitución mexicana, promulgada en 1824, creó un órgano llamado Congreso General, integrado por la Cámara de Diputados, y la Cámara de Senadores, las cuales podían crear y derogar las leyes en beneficio de los habitantes de la nación. Más tarde, en el ya citado texto denominado las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836, también adoptó el modelo del bicameralismo; sin embargo, mediante este documento el Senado dejó de tener la representación de las entidades federativas<sup>250</sup>. En 1843, se reforma de nuevo el Senado, que ahora estaría conformado por las clases

---

<sup>249</sup> Vid. Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, op. cit., p. 675

<sup>250</sup> Vid. Hurtado, Javier, *El presidencialismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 43

sociales más poderosas, en razón de que el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia eran las encargadas de elegir a una tercera parte de los senadores, entre los ciudadanos más responsables y con autoridad, y las dos terceras partes siguientes eran nombradas conforme a su profesión, ya fueran agricultores, granjeros, mineros, etc. Para la Constitución de 1847, se estableció que los senadores iban a representar a las entidades federativas así como al Distrito Federal, pero el número de Senadores se iba a estipular conforme a las entidades federativas de la nación.<sup>251</sup>

Pero la Constitución de 1857 suprimió al Senado, estableciendo un sistema unicameral, debido al establecimiento de un régimen centralista, donde se creía que el Senado era un grupo de aristócratas y conservadores que impedían la expedición de leyes progresistas que mejoraran al país. Sin embargo, en 1874 se reformó la Constitución de 1857, imponiendo un sistema bicameral de nuevo. Así la Cámara de Diputados tendría una representación popular, mientras que el Senado representaría a las entidades federativas y al Distrito Federal.<sup>252</sup>

Por su parte, la actual Constitución mexicana promulgada en 1917<sup>253</sup> estableció que 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. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales,

---

<sup>251</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1963, p. 517

<sup>252</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, Porrúa, México, 1992, p. 3.

<sup>253</sup> Los constituyentes de 1917 otorgaron a las cámaras características y facultades políticas importantes al igual que el Ejecutivo, los miembros de ambas cámaras fueron beneficiados, por la elección directa, mantuvieron la posibilidad de reelección indefinida, con lo cual tendrían un horizonte político que rebasaba al del Ejecutivo; al establecerse que sus decisiones en materia de calificaciones de las elecciones de los poderes federales serían definitivos e intocables, quien obtuviera la mayoría en los colegios electorales en realidad se convertiría en un juez electoral absoluto no sujeto a revisión, jurisdiccional o límite constitucional alguno, es decir, con capacidad de decidir arbitrariamente quien sí y quien no sería diputado o senador; como colegio electoral, el Congreso adquirió un peso político muy importante, se convirtió por una parte en el órgano que detentaría todo el peso y la responsabilidad política en el proceso de sustitución del Presidente de la República y, por otra, en sus manos quedó también la elección y remoción sin intervención alguna del Ejecutivo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se suprimió la exclusividad que el Ejecutivo tenía en la presentación de las iniciativas de presupuesto y de ley de ingresos, finalmente, también se amplió la facultad de pleno de cada una de las cámaras para citar a comparecer a los secretarios de despacho al tratarse, ya no solo en el caso de discusión de iniciativas de ley correspondientes a su cartera, sino a cualquier asunto de su incumbencia (vid. Marván, Ignacio, *La Revolución mexicana y la organización política de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 34).

y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

El Senado de la República, en teoría representa la Unión de la Federación, es decir, es una Cámara de representación territorial, y es mediante la presencia de los senadores como se asegura la vigencia y la unidad del pacto federal plasmado en la Carta Fundamental<sup>254</sup> (Artículo 40 y párrafo primero del artículo 41). Creando una instancia de poder que cumple una función de contrapeso respecto a la otra Cámara, que es la de Diputados y de unidad política y orgánica, por cuanto a que representa la cohesión del poder federado<sup>255</sup>.

Por su parte, el Congreso –o, en sus recesos, la Comisión Permanente–, a través de diversos actos, comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el gobierno, es decir, efectúa un control político. Este control político del gobierno y de otros órganos estatales, ejercido por el parlamento ostenta una potestad de sancionar distintas actuaciones o manifestaciones, en donde la sanción puede consistir en una aprobación, autorización o corrección de la actividad controlada, que, de esta forma, puede quedar ratificada o denegada<sup>256</sup>.

---

<sup>254</sup> Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Artículo 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. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, H. Cámara de Diputados, México, 2009, p. 29.

<sup>255</sup> Hoy en día, la constitución señala que los diputados duraran en su cargo tres años y los senadores seis.

<sup>256</sup> Vid. Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 241

Por otro lado, en México se debe reconocer los avances conseguidos en lo que respecta a la independencia del Poder legislativo,<sup>257</sup> los cuales se han logrado gracias al pluralismo que priva en los recintos parlamentarios como consecuencia del proceso democratizador que se ha presentado en las últimas décadas en México.

Así, en 1979 Mezey clasificó al Congreso mexicano como reactivo, señalando que una legislatura reactiva es aquella en donde el trabajo legislativo está dominado por el Ejecutivo, así como por las élites partidistas sobre mayorías sólidas y disciplinadas y en cuanto al respaldo popular, los congresos reactivos cuentan con bastante apoyo aunque éste sea más bien difuso. En los sistemas de partido dominante o hegemónico sus características son más pronunciadas<sup>258</sup>.

Es de recordar que la Presidencia mexicana entre 1934 y hasta 1997 conservó enormes poderes legislativos y de control de ambas cámaras del Congreso de la Unión, situación que cambió drásticamente tras la elección federal de 1997 en la que el Partido Revolucionario Institucional perdió el control mayoritario de la Cámara de Diputados, mismo efecto se volvió a presentar en la jornada electoral del 2 de julio de 2000.

Así, en la actualidad, en el Congreso mexicano, dada la distribución de los escaños, ningún partido político podía aprobar por sí mismo legislación alguna, siendo el único camino el construir coaliciones de voto a veces sustentadas en el auto interés y otras en las coincidencias programáticas en donde se compartían los costos y beneficios. Esto se ha convertido en auténtico antídoto a los riesgos del presidencialismo, evitando que la polarización entre el partido político afín al Presidente de la República y los partidos políticos opositores se convierta en una disputa de suma cero, situación que no sucede en los regímenes parlamentarios.

Ciertamente, bajo este esquema de gobiernos divididos, el Congreso ha retomado gran parte del terreno cedido al Ejecutivo, en lugar de esperar a que el Poder Ejecutivo prepare las propuestas para después revisarlas y aprobarlas, como sucedía en la época

---

<sup>257</sup> Vid. Ortiz Proal, Fernando, "Reflexiones parlamentarias," en *El Universal*, año 92, No. 32,916, del 7 de diciembre de 2007, México, p. A25

<sup>258</sup> Vid. Mezey, Michael, "*Classifying Legislature*", Oxford University Press, 1990, pp. 171 – 172.

del Partido Revolucionario Institucional, el Congreso empezó a tomar la iniciativa.<sup>259</sup> Un dato que confirma esta nueva tendencia es que a partir de 1997, los partidos de oposición en su conjunto se convirtieron en los principales promotores de cambios legislativos, su contribución al volumen de legislación aprobada por el Congreso, no sólo aumento, sino que llegó a superar la del presidente y su partido juntos.

En efecto, los datos sobre el proceso legislativo confirman que los límites y contrapesos al Poder presidencial establecidos en la constitución se desactivaron durante el periodo de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional. A partir de que ningún partido tiene mayoría en el Congreso, estos límites y contrapesos se vuelven a activar.<sup>260</sup> El presidente sigue siendo una figura importante, pero tiene que ponerse de acuerdo con al menos parte de la oposición para sacar adelante su programa legislativo.

#### **I.4.4 El poder judicial mexicano**

Según la doctrina de la separación de poderes, la expresión Poder Judicial designa el complejo institucional integrado por jueces y magistrados a quienes se le otorga la potestad de administrar justicia en un Estado y que son seleccionados mediante unos procedimientos que suponen una garantía frente a la posible injerencia de los otros poderes.

Lo que caracteriza al poder Judicial es su potestad jurisdiccional,<sup>261</sup> entendida ésta como la capacidad de resolver litigios y todo tipo de procesos, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. En el plano práctico esto se traduce en las siguientes funciones: a) ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular; b) someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley; c) controlar la legalidad de la actuación

---

<sup>259</sup> Vid. Nacif, Benito, Para entender las instituciones políticas del México democrático, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2007, p. 13

<sup>260</sup> Vid. Nacif, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México,” en *Política y gobierno*, volumen 4, número 1, 1997, p. 140

<sup>261</sup> Fix Zamudio, señala que la función judicial ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad permanente de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual, ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de su participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder (vid. Fix Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial. Grandes tendencias políticas contemporánea*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p. 3).

administrativa; y d) ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e interés legítimos. El papel primordial lo constituye, el ser intérprete final de los principios y valores contenidos en la Carta federal y, en este sentido, controlar la regularidad constitucional de los actos y disposiciones de las autoridades.

Por su parte, para el desempeño de las funciones del poder Judicial<sup>262</sup> ha sido necesario que una serie de principios las configuren, tales como: a) Sumisión del juez a la Constitución y a la ley, este principio es consecuencia directa de la teoría de separación de poderes propia del Estado de Derecho, el juez está sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, con absoluto respeto al principio de jerarquía normativa;<sup>263</sup> b) Independencia judicial, debe ser entendida como independencia ante los otros poderes del Estado y frente a los demás órganos jurisdiccionales y sus propios órganos de gobierno, en este rubro, se distinguen dos aspectos de la independencia, la orgánica y la funcional, la primera hace referencia a la inamovilidad de los jueces frente al poder Ejecutivo y al autogobierno de la institución, en tanto, la segunda, es la independencia del acto de juzgar; c) Responsabilidad judicial, este principio se ha desarrollado de forma reciente en algunos de sus aspectos y su presencia en los ordenamientos jurídicos sólo aparece en los Estados más avanzados, se habla de la responsabilidad penal, civil y disciplinaria, en este tema, se trata de fijar en qué condiciones los jueces son responsables en algunas de las funciones que les son propias; d) Exclusividad y unidad de la jurisdicción; estos principios tienen su origen en la teoría de la separación de poderes, no son independientes entre sí, sino que mantienen una íntima conexión, por exclusividad se entiende que ningún otro poder del Estado, ni

---

<sup>262</sup> Jueces y tribunales deben formular de modo tal que generen confianza en los ciudadanos respecto de la eficiencia de la procuración e impartición de justicia. El tema de la confianza está muy relacionado también con el de la legitimidad si los tribunales no cuentan con márgenes prudentes de confianza por parte de los ciudadanos, lo más probable es que encuentren severas resistencias hacia sus actuaciones. Para lograr la eficiencia mencionada se debe hacer modificaciones al modelo de gestión de los asuntos judiciales, en muchos juzgados todavía se sigue trabajando con métodos administrativos propios del siglo pasado (vid. Cueto Álvarez de Sotomayor, Luis, *La motivación personal: el factor humano en la administración de justicia*, en *Jueces para la democracia. Información y debate*, número 33, noviembre 1998, Madrid, p. 71).

<sup>263</sup> El control de constitucionalidad, es donde el tribunal lleva a cabo un control con total abstracción de la aplicación concreta del derecho y se limita a resolver una discrepancia en torno a la conformidad o no de un texto legal con el texto de la propia constitución. Si el resultado del examen de constitucionalidad es la inexecutable, esa norma no se podrá aplicar luego a ningún caso, pues ya no existe en el ordenamiento jurídico. La Corte Suprema asume las competencias destinadas a resolver las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales entre órganos constitucionales (vid. Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, pp. 57 y 79).

ninguna otra institución, puede ejercer funciones jurisdiccionales y, por ello, la potestad jurisdiccional reside en un único cuerpo de jueces y magistrados.

Quizás el rasgo más importante de los mencionados sea el de la independencia judicial, como un prerrequisito para el adecuado funcionamiento de la justicia.<sup>264</sup> Si no hay independencia de los jueces, lo más probable es que todos los asuntos en los que existan intereses, tanto económicos como políticos, por parte de algún otro poder o de algún particular no se resuelvan de forma imparcialidad provocando un notable quebranto al principio de igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley.<sup>265</sup> Es por ello, que los jueces deben estar sujetos únicamente a las leyes, manteniéndose ajenos a los intereses de las partes en conflicto; para lograr su independencia, los jueces deben estar institucionalmente separados de los demás poderes, es decir, el poder ejecutivo no debe tener sus propios tribunales, sino que la función de aplicar las normas generales a los casos concretos de forma obligatoria debe pertenecer por entero a órganos formales y materialmente judiciales.<sup>266</sup>

Algunos doctrinarios han manifestado que el Poder Judicial y el Ejecutivo están subordinados al Legislativo, siendo el trabajo de los jueces aplicar la ley sin ejercer ningún tipo de poder político; por el contrario, otros argumentan a favor de un Poder Judicial situado al mismo nivel de los otros dos y que juega un papel en el equilibrio político del gobierno.<sup>267</sup> No obstante, a pesar de que en el sistema de frenos y contrapesos el Poder Judicial, es formalmente igual a los otros dos poderes del gobierno, se le considera el órgano menos peligroso, como consecuencia de que no controla “ni la espada ni la bolsa”, incluso se podría decir que no tiene ni fuerza ni voluntad, solamente juicio y que depende en última instancia de la ayuda del Ejecutivo para el ejercicio eficaz de esta facultad de juicio<sup>268</sup>; es decir, su dependencia con los

<sup>264</sup> Vid. De Otto, Ignacio, Estudios sobre el Poder judicial, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, p. 57

<sup>265</sup> Vid. Simon, Dieter, La independencia del juez, Ariel, Barcelona, 1985, p. 25

<sup>266</sup> Vid. Ferrajoli, Luigi, Derecho y razón, Trotta, Madrid, 2000, p. 580

<sup>267</sup> Vid. Pasquino, Pasquale, “One and three: Separation of powers and the Independence of the judiciary in the Italian constitution,” en *Constitutional Culture and Democratic rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp. 210-226

<sup>268</sup> Los órganos judiciales han desempeñado en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático. Durante los regímenes autoritarios, los jueces dejaron de sancionar de acuerdo a la ley las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Durante los regímenes democráticamente elegidos, los jueces tendieron a representar uno de los baluartes del conservadurismo social, salvo que presiones económicas o políticas indujeran una decisión judicial de signo distinto. El juez ha ocupado claramente un lugar bastante más reducido que aquel que le aparece adjudicado en los



otros órganos de gobierno, ya sea para implementar sus decisiones o para mantener su independencia económica y política lo sitúa como un poder débil.<sup>269</sup>

En esta línea, en *El espíritu de las leyes*,<sup>270</sup> se afirma que el Poder Judicial es, en realidad, un poder nulo, sin embargo en el desarrollo del Derecho constitucional, este intenta dar respuesta a los conflictos, problemas y necesidades que los distintos pueblos y naciones han presentado en su devenir histórico ha mostrado claramente que tal parecer no era acertado, ya que cada vez más el Poder Judicial se configura como un genuino poder.<sup>271</sup>

Por otro lado, un Poder Judicial es aquel capaz de tomar decisiones que afecten los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorados o amenazados con políticas agresivas como juicio político o una fuerte disminución en el presupuesto.<sup>272</sup> Gerald Rosenberg ha realizado una lista de posibles ataques al poder Judicial: a) Usar el poder confirmatorio del senado para nominar un tipo particular de jueces, b) Reformar la Constitución para contrarrestar decisiones de los ministros, o para alterar la estructura de la Corte o su procedimiento, c) Juicio político, d) Quitarle jurisdicción a la Corte sobre algunos temas, e) Cambiar los procedimientos de selección y/o remoción de los ministros, f) Requerir mayorías extraordinarias para la declaración de inconstitucionalidad, g) Permitir que las decisiones de la Suprema Corte sean apeladas ante un tribunal más representativo, h) Disminuir el presupuesto, y i) Alterar el tamaño de la Corte.<sup>273</sup>

---

textos constitucionales (vid. Pásara, Luis, “Justicia y ciudadanía realmente existentes,” en *Política y gobierno*, volumen IX, número 2, segundo semestre 2002, p. 362).

<sup>269</sup> Vid. Hamilton, Alexander, Hayl, John, y Madison, James, *The Federalist. A commentary on the constitution of the United States*, Nueva York, The Modern Library 2001, p. 496

<sup>270</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, traducción Nicolás Estevanez, Porrúa, México, 1980, p. 65

<sup>271</sup> Vid. Manin, Bernard, Checks, “Balances and Boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787,” en *Biancamaria Fontana, The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, p. 730

<sup>272</sup> El control de la constitucionalidad de las leyes es necesario, y es derivado de la Carta magna, por el Writ of Habeas Corpus, el cual está encaminado a garantizar la libertad personal en contra de las detenciones arbitrarias. El habeas corpus solo constituye un medio que favorece la libertad personal del individuo, mientras que el control verdadero de constitucionalidad, es mediante el ejercicio del Writ of error, del Writ de odio, el atia y finalmente del Writ de poniendo in ballium, por medio de los cuales estaban facultados para declarar nulo todo acto, incluso legislativo, en caso de ser contrario a la Magna Charta o al Common Law, basado en el concepto de la Lex Terrae, o Law of the land (vid. Tamayo y Samorán, Rolando, *Introducción al estudio de la constitución*, op. cit., pp. 178-181).

<sup>273</sup> Vid. Rosenberg, Gerald, Judicial Independence and the Reality of Political power, en *The Review of politics*, volumen 54, verano 1992, p. 377

Pero las instituciones políticas son efectivas si y sólo si tienen un poder real, externo e identificable detrás de ellas, de este modo, el poder Ejecutivo sería efectivo porque cuenta con el mando del ejército y la policía, mientras que el poder Legislativo sería efectivo porque cuenta con el control del presupuesto.<sup>274</sup> Ahora bien ¿qué es lo que hace efectivo el Poder Judicial?, una propuesta es que el Poder Judicial será efectivo si tiene la facultad de declarar nulos todos los actos manifiestamente contrarios al tenor de la Constitución<sup>275</sup>. En efecto, en el sistema de frenos y contrapesos el Poder Judicial es una barrera efectiva contra los intentos expansivos del órgano representativo si participa de la función legislativa, es decir, si tiene la facultad de anular las leyes inconstitucionales.

Por estas razones, el poder Judicial representa el guardián indiscutible de la Constitución, el protector de los derechos fundamentales y el árbitro que dirime las controversias tanto entre particulares como entre poderes, generando ente ellos un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional. Este control de los actos de las autoridades y de la regularidad constitucional de las disposiciones por ellos emitidas contribuye a definir el papel que cada una de las instituciones políticas tiene, y por tanto, a definir las relaciones generales del derecho con la política.

Sin embargo, el desarrollo reciente de la justicia constitucional no ha dejado de recibir críticas, entre los argumentos más recurridos enfatizan la politización de los tribunales constitucionales y la administración de justicia. Además, los tribunales sí tienen un cierto grado de libertad en el manejo de la constitución porque necesitan interpretar el texto constitucional, lo cual, puede verse como una manera de reescribir la misma Constitución.<sup>276</sup> La influencia de estos tribunales es aun más fuerte si se considera que la legislación puede tomar como punto de partida de su acción y decisión las interpretaciones que esta institución emprende sobre la Constitución y no la

---

<sup>274</sup> Vid. Barros, Robert, *Constitutionalism and Dictatorship, Pinochet, The Junta and the 1980 constitution*, Cambridge University Press, 2002, p. 78

<sup>275</sup> Vid. Hamilton, Alexander, Hayl, John, y Madison, James, *The Federalist. A commentary on the constitution of the United States*, op. cit., p. 497

<sup>276</sup> Aunque es preciso, expresar que Hamilton jamás vislumbro la posibilidad de que los jueces podrían reescribir la constitución y participar activamente en decidir qué y cómo debería estar estipulado en la ley. La modificación de la constitución bajo la interpretación de los jueces puede cuestionar los fundamentos del constitucionalismo, porque supuestamente despoja a la ley fundamental de su legitimidad por el poder constituyente y vuelve al sistema legal impredecible e indefenso (vid. Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, pp. 330-336).

Constitución en sí, que por tratarse de un texto puede caer en la ambigüedad. Otra crítica se enfoca en los jueces, quienes carecen de la legitimidad política proveniente de la representación popular y no son democráticamente responsables.

Ante esta situación es de destacar que entre los fundamentos de la legitimidad democrática de la jurisdicción constitucional,<sup>277</sup> el proceso judicial se realiza para solucionar las controversias entre actores políticos, entidades políticas e incluso individuos, es esencialmente participativo y deliberativo, ya que este, a diferencia de lo que sucede habitualmente con los procedimientos legislativos y administrativos, no se desarrolla de oficio sino que es iniciado e impulsado por las partes, por los sujetos que de manera más directa están involucrados en la lucha de intereses que existe en el seno de la disputa.<sup>278</sup>

Por lo que respecta a México, actualmente cuenta con un Poder Judicial que debe adaptarse para cumplir con su nueva función social, a raíz de las numerosas reformas institucionales que afectan, en particular, a la Suprema Corte de Justicia. En efecto, a través de reformas graduales se llegó a un cambio radical en la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sistema de división de poderes, este proceso se inicia propiamente en 1988, se contempla finalmente en 1999 y continúa consolidándose hasta hoy. Dentro este proceso de cambios, la principal relación entre el Poder Judicial y los poderes políticos, estuvo en la modificación del Poder Judicial frente a la política, ya que, antes de 1988, en general, cumplía con una función legitimadora de las decisiones políticas antes que limitativa; sin embargo después de este periodo y, sobre todo, después de 1994, comenzó a cumplir con una función diferente, empezó a operar como árbitro protagónico de los conflictos que no puede o no quiere resolver la política. En efecto, la reforma de 1996, incluyó como órgano del Poder Judicial de la Federación al Tribunal Electoral, con esta reforma, se consideró como una señal de judicialización de conflictos políticos<sup>279</sup>.

---

<sup>277</sup> Vid. Cappelletti, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, Porrúa, México, 1993, pp. 74-78

<sup>278</sup> Vid. Gargarella, Roberto, *La Justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 121

<sup>279</sup> Ansolabehere, Karina, *Poder Judicial, entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel*, Miguel Ángel Porrúa, p. 238.

Es esta Justicia Electoral una de las características del Poder Judicial mexicano. Concretamente, la Justicia Electoral alude a los diversos medios jurídicos y procedimientos, para garantizar la regularidad de las elecciones a efecto de corregir errores o infracciones electorales. Cuando hablamos de Justicia Electoral nos referimos, así, a todas aquellas medidas encaminadas a la realización de la democracia representativa, mediante la celebración de elecciones periódicas y justas, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo para alcanzar una adecuada integración de los órganos de representación política, que garanticen y fomenten la libertad de asociación, reunión y expresión de las ideas políticas, acceso equitativo al financiamiento de las campañas y respeto al pluralismo<sup>280</sup>. Con ella se trataría de dar fin a los actos de arbitrariedad y fraude electoral se han visto en todas las elecciones mexicanas desde 1824 a la fecha, exhibiendo la falta de justicia en los comicios quebrantados y violentados por un modelo autoritario, ya sea neocolonial, porfirista, priísta o actualmente panista<sup>281</sup>; esos actos ilegales e ilegítimos, síntomas de la disposición que siempre ha existido de diversos núcleos de poder muy específicos a bloquear la renovación democrática de la vida nacional.

Así, mediante la justicia electoral<sup>282</sup> se procura dar certeza a la contienda electoral, para que la ciudadanía tenga la confianza de que los órganos de gobierno sean integrados por personas electas popularmente, convirtiéndose, así, en el referente para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos –y, no obstante, la Justicia Electoral ha ocupado buena parte de las discusiones políticas en nuestro país, desde la independencia hasta hoy en día<sup>283</sup>–.

Con la reforma constitucional de 1990 nació el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 15 de agosto de 1990. Se disponía un sistema de medios de impugnación que conocería el nuevo Instituto Federal Electoral, así como un Tribunal autónomo como órgano jurisdiccional en materia electoral, denominado Tribunal Federal Electoral. Le correspondía al Instituto Federal Electoral resolver los

---

<sup>280</sup> *Dictamen de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, H. Cámara de Senadores, Comisión de Puntos constitucionales, LVII Legislatura, p. 26.

<sup>281</sup> Vid. Arreola Ayala, Álvaro José de la Luz, *La Justicia electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 16

<sup>282</sup> Vid. Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 2000

<sup>283</sup> Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, p. 7

recursos administrativos de aclaración y revisión en tanto que al Tribunal Federal Electoral se le confirió competencia para resolver los recursos jurisdiccionales de apelación e inconformidad.

Después de las elecciones de 1994, el país entró en una intensa lucha electoral, por ello, en 1996, se estableció un sistema integral de justicia electoral con enormes resultados, ya que en varias entidades federativas los hechos violentos, con muertes provocadas por conflictos electorales disminuyeron o desaparecieron. Además, es de recalcar que por primera vez las modificaciones constitucionales en materia electoral fueron aprobadas por unanimidad en ambas cámaras del Congreso. En ella se concretaron reformas para que todas las fases de los procesos electorales se ajustaran estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación desde la fase previa al registro hasta la etapa final referente a las resoluciones de los recursos y la calificación electoral<sup>284</sup>.

Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 mostraron a México la parte negativa de la justicia electoral, en la insensibilidad de los encargados de organizar y dar certeza al voto popular. En el año 2000, los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional demostraron que violar la ley era *peccata minuta*, ya que ni el llamado Pemexgate ni las transgresiones de los amigos de Fox, impactaron en el espacio de la representación política<sup>285</sup>. A pesar de ello, la historia que ha construido el Tribunal en más de diez años no es mínima, pues ha dirimido todo tipo de asuntos, su tesis de jurisprudencia emitida a lo largo de los años son ejemplares, si se toma en cuenta que el sistema de justicia electoral evolucionó de un órgano jurisdiccional que contaba con atribuciones limitadas a otro con plena jurisdicción, en el cual, el Tribunal tiene

---

<sup>284</sup> A partir de la reforma de 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se convirtió en el órgano competente para resolver las impugnaciones que se presentaran en contra de actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneraban los preceptos establecidos en la constitución mexicana. Por ello, se recuerdan las elecciones federales de 1997 y las elecciones locales hasta el año 2000, como ejemplos de que la judicialización de los comicios fue una decisión acertada (vid. "Génesis de la reforma político electoral de 1996," en *Revista del Tribunal Electoral*, número 3, Toluca, México, octubre 1996, p. 223).

<sup>285</sup> El Partido Revolucionario Institucional pagó una multa de 900 millones de pesos y el Partido Acción Nacional de 400, pero no perdieron ni el poder ni el registro partidario. Estas prácticas evidenciaron que en México que aún considerando el monto de la sanción es mayor la ganancia que se obtiene, así sea rompiendo los topes de campaña o solicitando apoyo del exterior. Para el 2006 al Partido Acción Nacional le resultó más barato quebrantar la ley en razón, que ni siquiera por parte del Tribunal Electoral se emitió una reprimenda al Presidente de la República por su indebida intervención en el proceso electoral de ese año (vid. Granados Chapa, Miguel Ángel, "Plaza Pública," en *Reforma*, 9 de septiembre de 2006).

atribuciones para resolver en forma definitiva e inatacable los asuntos de su competencia y, en su caso, decretar las nulidades correspondientes<sup>286</sup>.

En la reforma constitucional y legal de 2007<sup>287</sup>, se dotó de nuevas facultades al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las que destaca la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examine la constitucionalidad de las leyes electorales, mejorando substancialmente la legislación electoral; se estableció también que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá de aquellos actos o resoluciones de las autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política. Igualmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Este nuevo sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, a los principios de constitucionalidad, de legalidad; y de definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Con la reforma constitucional de 2007, se arregló una disputa jurisdiccional por demás problemática, debido a que el artículo 99 constitucional establecía desde 1996, que el Tribunal Electoral era la máxima autoridad jurisdiccional en la materia<sup>288</sup>, aunque la Suprema Corte de Justicia había determinado que dicho tribunal especializado no tenía facultades para decidir la inaplicación de leyes contrarias a la Constitución.<sup>289</sup> Ciertamente, a través de una polémica interpretación, la Suprema Corte había concentrado la exclusividad de valorar la inconstitucionalidad de todas las leyes, incluidas las electorales. Sin embargo, la reforma de 2007, establece que las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. En esos casos, la declaratoria tal y como sucede con el recurso de amparo sólo tendrá efectos en el caso concreto, además, la Sala Superior

---

<sup>286</sup> Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, *Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003 p. 507

<sup>287</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 84

<sup>288</sup> Vid. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp. 255-258

<sup>289</sup> Vid. Astudillo, César, "La guerra de las cortes," en *Nexos*, número 366, México, Junio 2008, p. 58-60.

deberá informar a la Suprema Corte de Justicia. Con esta decisión se brinda certeza a las facultades del Tribunal Electoral garantizando que siempre habrá un medio para impugnar la inconstitucionalidad de leyes en materia electoral.<sup>290</sup>

En definitiva, en la actualidad el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encuentra dentro de las instituciones mexicanas de mayor credibilidad en el conjunto de actores políticos<sup>291</sup> y, en efecto, la existencia de un sistema integral de justicia en materia electoral, va a permitir a los mecanismos para que todas las leyes se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, permitiendo tener certidumbre jurídica y estableciendo las medidas y causas legales para impugnar legítimamente las infracciones o violaciones a la normatividad electoral. Ante la necesidad de alcanzar una reforma electoral, Luis Santos de la Garza ha expresado que adviértase que se reconoce que nunca antes México había tenido un orden jurídico que protegiera con sujeción a la Constitución los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.<sup>292</sup>

Por otro lado, y en relación con la justicia constitucional, México se encuentra en sintonía con la ola internacional respecto al aumento de la importancia de los poderes

---

<sup>290</sup> La connotación de derecho procesal constitucional se refiere a los instrumentos estrictamente procesales que implican el ejercicio de la función jurisdiccional en sentido propio, que permite abordar otros instrumentos de solución de conflictos constitucionales que no implican función jurisdiccional, como son, el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia y de las comisiones de Derechos humanos. Como tribunal de lo contencioso constitucional, la constitución, la ley, y la jurisprudencia otorgan a la Corte de un bagaje de atribuciones inherentes a esa naturaleza, y que se traducen en un catálogo de poderes a los que recurre para sustanciar el proceso, para resolverlo en definitiva instancia. Estos poderes se manifiestan en cinco aspectos fundamentales: sus atribuciones en materia de admisibilidad de la demanda, sus facultades en materia probatoria, la suplencia de la deficiencia del error y de la queja, los efectos de sus sentencias y sus potestades en materia de ejecución de sentencias (vid. Fix Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2001, pp. 61, y 150).

<sup>291</sup> Tan importante ha resultado para la vida democrática del país este órgano que sólo basta mencionar las resoluciones hechas por el mismo, como el caso de las elecciones de 2006, en donde la coalición por el bien de todos y su candidato Andrés Manuel López Obrador, exigieron al Tribunal Electoral el recuento total de votos mediante la impugnación, dictaminando el 5 de agosto por unanimidad que la petición de la coalición estaba jurídicamente mal diseñada, no obstante, se acordó hacer un recuento en 9.07% de las casillas, especificando que si en las casillas a revisión se detectaban irregularidades notables, se procedería a una revisión más extensa, ha esta resolución la coalición por el bien de todos la desestimó. El 5 de septiembre se presentó el dictamen correspondiente a la validez de la elección y el cómputo de la elección desestimando la posición de anular la elección presidencial exigida por la coalición por el bien de todos y se declaró presidente electo a Felipe Calderón Hinojosa (vid. Trinidad Cisneros, José, *La fortaleza de las instituciones. Los tiempos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, op. cit., p. 7).

<sup>292</sup> Vid. Santos de la Garza, Luis, "Justicia electoral en México," en *Revista del Senado de la República*, Volumen 2, No. 4, Julio – Septiembre 1996, México, p.129.

judiciales y tribunales constitucionales en las democracias consolidadas<sup>293</sup>. Así, como hemos visto, salvo en los casos señalados, es la Corte Suprema la que asume las competencias destinadas a resolver las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales entre órganos constitucionales. De este modo, el sistema de control de constitucionalidad mexicano constituye una variante de control mixto que combina un control de constitucionalidad, concentrado en la Corte Suprema de Justicia, y a su vez, los tribunales federales tienen competencia para realizar control difuso de tipo concreto o incidental, instado por cualquier persona que se vea afectada en sus derechos y cuya sentencia sólo produce efectos inter partes<sup>294</sup>.

Sin embargo, es cada vez mas cotidiana la discusión de si es conveniente o no, para el estado en que se encuentra el llamado proceso de transición democrática en México, la creación de un tribunal constitucional con todas sus notas distintivas y características, tal como es sugerido por el modelo de control de la constitucionalidad, es decir, autónomo del Poder judicial y del resto de los poderes públicos. Muchos son los autores que se pronuncian por la necesidad de instituir este órgano, otros optan por sostener que lo que debe crearse es una Sala constitucional en el seno de la Suprema Corte, como lo establecen algunos ordenamientos constitucionales latinoamericanos, mientras que otros juristas han preferido opinar que debe seguirse el camino de fortalecer a nuestra actual Suprema Corte en su carácter material de tribunal constitucional<sup>295</sup>l.

En cualquier caso, la relación entre justicia y democracia no siempre es amigable aunque es deseable que lo sea. En la historia reciente de México se revaloró el proceso de justicia transfiriendo importantísimas atribuciones en la resolución del conflicto político a la Suprema Corte. Progresivamente, cada uno de estos cambios ha tendido a acentuar por una parte la autonomía del Poder Judicial respecto de los poderes políticos legitimándolo como un personaje protagónico, el mismo Magistrado de la Suprema Corte, Mariano Azuela, afirma que no se puede desconocer que la Suprema Corte se ha

---

<sup>293</sup> Vid. C. Guarnieri, P. Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Taurus, Madrid, 1999, p. 224.

<sup>294</sup> Vid. Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, pp. 57 y 79.

<sup>295</sup> Vid. Fiz Zamudio, Héctor, “Los tribunales y salas constitucionales en América Latina,” en *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 59-74.



convertido en un protagonista político al decidir conflictos de trascendencia entre poderes y planteamientos de inconstitucionalidad de leyes de todo tipo.

#### **I.4.5. El Poder Ejecutivo mexicano: el presidencialismo.**

El Poder Ejecutivo engloba dos funciones, la gubernamental y la administrativa, teniendo, por consiguiente, un carácter tanto político como jurídico. La función política implica una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico, en tanto que la función administrativa establece su relación directa y necesaria con la ley de la cual deriva su actuación el funcionario. No es lo mismo considerar un problema políticamente en su conjunto, en su unidad, en una acción general, que un problema administrativo que permite su concreción o particularización. El funcionario actúa políticamente en uso de una facultad discrecional encaminada al aseguramiento del interés general, en tanto, la acción administrativa<sup>296</sup> se encamina a la atención de los servicios públicos o satisfacción de las necesidades públicas<sup>297</sup>.

En efecto, la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.

Puede afirmarse, por otra parte, que la función política se refiere usualmente a ciertos actos que tienden a la dirección de la administración y que, por tanto, son políticamente importantes. Tales actos son realizados por los órganos administrativos de mayor jerarquía, como el jefe del Estado y los jefes de los diversos departamentos administrativos. Estos actos son también de ejecución, a través de ellos son ejecutadas

---

<sup>296</sup> La actividad de la administración pública como toda actividad humana utiliza dos vías: la de la decisión, y la de la operación. Administrar es a la vez hacer los actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas jurídicas y los particulares y realizar operaciones tanto materiales como intelectuales que exige la satisfacción del interés general (vid. Rivero, Jean, *Derecho administrativo*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, p. 833).

<sup>297</sup> Vid. Garrido Falla, Fernando, *Derecho administrativo*, Tecnos, 1994, p. 10.

igualmente normas jurídicas generales, en ocasiones estos actos se dejan en amplia medida a la discreción de los órganos Ejecutivo.<sup>298</sup>

Ahora bien, en determinados supuestos, el jefe del poder Ejecutivo ejercita una función legislativa, lo cual puede deberse, en primer lugar, a que tiene el derecho de evitar por medio del veto<sup>299</sup>, normas aprobadas por el órgano legislativo se conviertan en leyes, o cuando tales normas no pueden convertirse en preceptos legales sin la sanción del mismo Ejecutivo. El jefe del poder Ejecutivo cumple, también, de hecho una función legislativa, incluso por la sencilla razón de que puede tener el derecho de tomar la iniciativa en el proceso legislativo, sometiendo un proyecto de ley al órgano encargado de legislar.<sup>300</sup>

Y, a la inversa, resulta preciso señalar que tanto el poder Legislativo como el poder Judicial, realizan por excepción actos que por su propia naturaleza son actos administrativos, tales como el nombramiento de empleados en ambos poderes, los problemas no contenciosos de límites entre las entidades federativas que conoce el poder Legislativo, los actos de jurisdicción voluntaria de que tiene conocimiento el poder Judicial.

---

<sup>298</sup> Pero ninguna suma de discreción puede privar a un acto del poder Ejecutivo de su carácter de acto de ejecución del derecho, en consecuencia, los actos de los órganos ejecutivos de mayor rango son también actos a través de los cuales se ejecutan normas jurídicas de carácter general (vid. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, op. cit., p. 303).

<sup>299</sup> El veto del poder Ejecutivo puede ser absoluto o suspensivo, en el caso del suspensivo, es necesaria una nueva decisión del órgano legislativo, para dar al proyecto carácter de ley.

<sup>300</sup> La mayoría de las constituciones que se supone encarnan el principio de la separación de poderes autoriza al jefe del poder Ejecutivo a expedir normas generales en lugar del órgano legislativo, sin una autorización especial de dicho órgano, dada en la forma de una ley otorgadora de facultades, cuando se presentan circunstancias especiales, tales como una guerra, una rebelión o una crisis económica. Al lado del órgano legislativo ordinario, esas constituciones aceptan un órgano legislativo extraordinario al cual se le quita únicamente la denominación de legislativo. Si el jefe del Estado tiene autorización constitucional para regular, por medio de un decreto, materias que no han sido anteriormente reguladas por el orden jurídico, las materias en cuestión son las que no han sido reguladas positivamente, es decir, mediante normas que imponen deberes jurídicos a los súbditos, sino que lo han sido negativamente, porque caen dentro de un esfera de libertad individual jurídicamente protegida. A lo que tiende esta inadecuada descripción, es a subrayar al hecho de que el jefe del poder Ejecutivo puede ser competente para regular materias que anteriormente no han estado en modo alguno a una regulación positiva. Algunas veces, la competencia legislativa concedida al jefe del poder Ejecutivo es muy amplia. Puede ser capaz de regular materias que, como suele decirse, no han sido anteriormente reguladas ni por preceptos legales ni por el derecho consuetudinario. La circunstancia de que se invista de tal competencia al jefe del poder Ejecutivo, por regla general no significa que el órgano legislativo ordinario sea privado de la posibilidad de regular positivamente las mismas materias. El jefe del poder Ejecutivo tiene usualmente competencia para regularlas, en la medida en que el órgano legislativo deja de hacerlo. Pierde tal competencia tan pronto como el legislador somete las mismas materias a una regulación propia (vid. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, op. cit., pp. 321-322).

Por otra parte, uno de los rasgos más característicos del sistema político mexicano es el presidencialismo. Formalmente para la historia constitucional del Estado mexicano, el poder Ejecutivo, bajo el régimen presidencial se adopta por vez primera en la constitución de 1824,<sup>301</sup> que se inspira, a su vez, en dos fuentes principales, la constitución de 1814, que se inspira a su vez, en dos fuentes principales, la constitución norteamericana de 1787,<sup>302</sup> y la constitución gaditana de 1812<sup>303</sup>. Tradicionalmente, se ha argumentado que la experiencia de todos los Estados ha demostrado la tendencia de la legislatura a absorbe todo el poder, razón por la cual, se sugería la necesidad de dar a los otros órganos del Estado toda la autoridad para defenderse bajo los principios republicanos. Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno y, una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala, y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.<sup>304</sup>

Concretamente, la primera Constitución mexicana, promulgada en 1824, estableció que el supremo poder Ejecutivo, se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, también se previó la existencia de un vicepresidente. En el texto denominado las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836, también adoptó el modelo de un solo individuo en el poder Ejecutivo, quien duraba en su cargo ocho años<sup>305</sup>. En 1843, se estableció de nueva cuenta que el poder Ejecutivo se depositaba en un Presidente de la República, pero su cargo duraría cinco años.<sup>306</sup> Para la Constitución de 1857, se continuó con la figura del poder Ejecutivo, depositado en un

---

<sup>301</sup> Vid. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1989, p. 41. Algunos autores han tratado de encontrar semejanzas entre el Poder Ejecutivo, bajo el esquema de presidencialismo que se ha desarrollado en México, con el dominio de tlatoani en el imperio azteca y del virrey en la época de la colonia (vid. Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1993, p. 417).

<sup>302</sup> Tanto México como los restantes de Latinoamérica, tomaron como modelo el sistema político constitucional establecido por la Carta de Filadelfia promulgada en 1787, en la que por primera vez se introdujo la forma de gobierno conocida como sistema presidencial (vid. Fix-Zamudio, Héctor, *El sistema presidencialista y la división de poderes en México*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, p. 88).

<sup>303</sup> Vid. Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, pp. 42-44

<sup>304</sup> Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo, es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior, es no menos esencial para la firme administración de las leyes para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia, para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía (vid. Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *El Federalista*, traducción Gustavo R. Velasco, FCE, México, 1987, p. 297).

<sup>305</sup> Vid. Hurtado, Javier, *El presidencialismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.

<sup>306</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1963, p. 517

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, su encargo duraría cuatro años<sup>307</sup>. Después de concluida la Revolución mexicana (1910), se iniciaron los trabajos para las reformas a la constitución de 1857, Venustiano Carranza, propuso a los constituyentes el 1 de diciembre de 1916,<sup>308</sup> establecer un nuevo equilibrio de poderes fortaleciendo al Ejecutivo frente al Congreso, aprobación que le dieron en las votaciones del constituyente.

El acuerdo a favor de un Ejecutivo fuerte<sup>309</sup> obedeció a la homogeneidad ideológica y a las expectativas de consolidarse como fracción hegemónica que tenían en ese momento los vencedores de la revolución. Pero sin lugar a dudas, también contribuyó a la aceptación de este objetivo la eficacia de la dictadura revolucionaria ejercida por Carranza desde 1913, particularmente, en el año de 1915. Para fundamentar la propuesta de un Ejecutivo fuerte y unipersonal, se optó por exponer una extensa crítica del parlamentarismo,<sup>310</sup> se sostuvo que los constituyentes de 1857 si habían concebido

---

<sup>307</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, Porrúa, México, 1992, p. 3.

<sup>308</sup> El principal objetivo de las reformas a la parte orgánica de la constitución de 1857 de quienes elaboraron y aprobaron la constitución de 1917 fue establecer un poder Ejecutivo fuerte. La justificación fue resolver el dilema planteado en el marco de la constitución de 1857, ante posibles diferencias con el Congreso, el Ejecutivo fuera colocado en la circunstancia de convertirse en un dictador o dimitir y, en la práctica, lo que buscaron los constituyentes de 1916-1917 fue conjurar la experiencia obstruccionista a la que se había enfrentado el presidente madero que, era un elemento sustancial de la memoria política inmediata. Había consenso en la necesidad de contar con un Ejecutivo fuerte capaz de transformar a la sociedad. Por ello, Carranza partió de la tesis que sostenía que el poder Legislativo tenía facultades constitucionales que le permitían estorbar la marcha de la administración. Su gran preocupación al respecto fue establecer un nuevo equilibrio para facilitar la colaboración entre ambas ramas de gobierno. La principal reforma fue quitar a la cámara de diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás funcionarios de la federación, porque, según él, este había sido el motivo por el cual las dictaduras anteriores habían procurado tener siempre legisladores serviles (vid. Marván, Ignacio, *La Revolución mexicana y la organización política de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 19 – 23).

<sup>309</sup> La presidencia fuerte consiste en que el presidente en principio, cuenta con una legitimidad reservada, en el sentido de que, cuando inicia una legislatura, lo hace bajo el esquema típico del parlamentarismo, en el que el jefe de Estado guarda un papel cercano, por lo menos en lo que respecta a la política interior. Sin embargo, si el gobierno parlamentario no puede agotar la legislatura y se enfrenta con la reprobación del parlamento, entonces se activa el segundo motor, es decir, comienza a funcionar para el resto del periodo legislativo un sistema presidencial en el que el jefe de Estado es a la vez jefe de gobierno (vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una introducción de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 168-172).

<sup>310</sup> Se quiere nada menos que quitar al presidente facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso mediante una comisión de su seno denominado gabinete. En otros términos se trata de que el Ejecutivo desaparezca quedando de él una figura decorativa. Aunado a ello, en el parlamentarismo, se requiere primero, de dos o más partidos políticos perfectamente organizados y segundo, una cantidad considerable de hombres en cada uno de los partidos, capaces de formar parte del gobierno para que puedan responder a las frecuentes crisis ministeriales. Y considerando que en México se carece todavía de las dos condiciones, por lo que, si se adopta el sistema parlamentario por el temor de censura, el gobierno caminaría siempre a tientas. Por tal motivo, sería imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de los constituyentes de 1857 (vid. Marván, Laborde, Ignacio, “De las relaciones de colaboración del Ejecutivo en la función

correctamente al Ejecutivo libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que cumplir con la ley, sin embargo, consideraba que este propósito no se había logrado porque el sistema de elección indirecta había restado prestigio al poder Ejecutivo, ante esto, se señaló la importancia de adoptar el sistema de elección directa.<sup>311</sup>

Como se ha mencionado, en el Congreso constituyente de Querétaro de 1916-1917, la discusión sobre el fortalecimiento del poder Ejecutivo se hizo presente, la cual, se diluyó cuando se hicieron los planteamientos sobre la opción entre parlamentarismo y presidencialismo.<sup>312</sup> Se acabó cuando el Congreso se inclinó por un Ejecutivo fuerte dotándolo de un gran cúmulo de facultades, mientras por otra parte se limitó deliberadamente al poder Legislativo con el fin de que no pudiera estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder Ejecutivo.<sup>313</sup>

A pesar de su limitada autoridad legislativa, durante el periodo de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional que duró de 1930 a 1997, el Congreso estuvo subordinado a la iniciativa presidencial. El poder Ejecutivo era al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y jefe del Legislativo,<sup>314</sup> en lugar de separación de poderes, tal como se

---

legislativa,” en *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, SCJN, México, 2006, p. 3369-3424).

<sup>311</sup> Si se designa al Ejecutivo directamente por el pueblo y en contacto constante con el por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de este en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el Ejecutivo tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo, tanto contra la tentativa de cámaras invasoras como contra las invasiones de los pretorianos, el gobierno, entonces será justo y fuerte (vid. Marván, Laborde, Ignacio, “De las relaciones de colaboración del Ejecutivo en la función legislativa,” en *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, SCJN, México, 2006, p. 19).

<sup>312</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1989*, Porrúa, México, 1989, pp. 745-764.

<sup>313</sup> Las reformas propuestas y aprobadas que fortalecieron al Ejecutivo fueron las siguientes: La elección directa del presidente de la República, para remarcar su responsabilidad solo ante la sociedad; Quitar al Congreso la capacidad de juzgar al Ejecutivo durante el periodo de su encargo, para evitar que un presidente que no contara con mayoría en el legislativo, fuera constantemente sometido a juicios de responsabilidad constitucional (vid. Rabasa, Emilio, “El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza,” en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho VII*, México, 1995, pp. 151-162).

<sup>314</sup> Aunque el presidencialismo significa principalmente una forma de entender y dirigir políticamente un Estado también se desarrolla en contenidos constitucionales concretos que, de forma más o menos directa, inciden en el tema de las fuentes del derecho (vid. Lucas Verdu, Pablo, “El derecho constitucional como derecho administrativo,” en *Revista de Derecho Público*, número 13, Madrid, 1982, p. 10). El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente (vid. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 150).

proclama en la constitución, en la práctica tuvo lugar una fusión de poderes que dio lugar a un régimen político basado en la centralización del poder en el presidente.<sup>315</sup>

En México la concentración del poder en el Ejecutivo fue posible gracias a tres condiciones:<sup>316</sup> el gobierno unificado, la disciplina partidaria y el liderazgo del presidente sobre su partido. La primera se refiere al hecho de que un solo partido político controla al mismo tiempo el poder Ejecutivo y las mayorías en las cámaras del Congreso. La segunda significa que los grupos parlamentarios del partido del Ejecutivo en la Cámara de Diputados y el Senado votaban siempre unidos en un mismo sentido.<sup>317</sup> La tercera condición supuso que el titular del poder Ejecutivo era el verdadero líder de su partido, como tal, tenía la capacidad de definir la posición del partido y los instrumentos para asegurar que los legisladores que no la acataran pagaran su costo por ello.<sup>318</sup>

La aparición del gobierno dividido en 1997<sup>319</sup> puso fin a una larga etapa de subordinación del Congreso a la iniciativa presidencial. Las elecciones presidenciales

---

<sup>315</sup> Vid. Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2007, p. 11

<sup>316</sup> El poder de los presidentes mexicanos durante el largo periodo de la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional, se basó en los poderes metaconstitucionales, es decir, en facultades adicionales a las que la constitución les otorga. La más importante de todas ellas era su posición como líder del partido hegemónico, con lo cual tenía una enorme influencia en la selección de candidatos al Congreso y decidía los nombramientos de cargos en la administración pública. El presidente podría inducir la disciplina partidaria entre los legisladores con premios tales como promociones a cargos de mayor nivel, podía también forzarla con la amenaza de detener el avance de las carreras políticas de quienes desafiaban la línea partidaria (vid. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1987, p. 56).

<sup>317</sup> La subordinación del Congreso se reflejaba en varios indicadores del proceso legislativo: en primer lugar, la gran mayoría de las iniciativas aprobadas por el Congreso eran del Ejecutivo, en segundo lugar, casi todas las iniciativas del Ejecutivo recibían la aprobación del Congreso, esto muestra que el papel de los legisladores se limitaba a revisar y aprobar las iniciativas del Ejecutivo, en tercer lugar, los legisladores del partido en el poder, a pesar de tener la mayoría, presentaban pocas iniciativas, en comparación con el Ejecutivo y la oposición. Finalmente las iniciativas que provenían de los partidos de oposición tenían probabilidades casi nulas de ser aprobadas, sin ser rechazadas formalmente, se quedaban congeladas en las comisiones (vid. Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI, México, p. 76).

<sup>318</sup> Vid. Weldon, Jeffrey, *The Political sources of Presidentialism in Mexico*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997, p. 5

<sup>319</sup> La concentración del poder en la presidencia duró tanto como la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional. El cambio en el equilibrio constitucional fue una consecuencia del desarrollo de un sistema competitivo de partidos políticos entre 1988 y 1997. Las elecciones de 1997 tuvieron un enorme impacto en el equilibrio constitucional de poderes, pues acabaron con el gobierno unificado, una de las condiciones necesarias para la concentración del poder en la presidencia de la República. A partir de 1997 se inició un periodo de gobierno dividido un equilibrio de fuerzas en el que el partido del Ejecutivo carece de los votos suficientes para formar mayorías en el Congreso (vid. Weldon,

del año 2000 tuvieron un enorme significado en la historia política de México, pues el Partido Revolucionario Institucional perdió por primera vez una elección presidencial luego de 70 años en el poder, así mismo después de 60 años en la oposición, el Partido Acción Nacional conquistó el cargo más importante en la política mexicana.<sup>320</sup> Sin embargo, estas elecciones no detuvieron la tendencia hacia la modernización o transformación del poder Ejecutivo, por el contrario, lo reforzaron.<sup>321</sup>

La única consecuencia importante del gobierno dividido ha sido obligar al Ejecutivo y su partido a buscar el apoyo de los partidos de oposición para aprobar cambios legislativos, este nuevo equilibrio de fuerzas, por un lado, restringe la capacidad del Ejecutivo para sacar adelante sus iniciativas y, por otro, debilita a los partidos de oposición para influir en las leyes que el Congreso aprueba.<sup>322</sup>

En cuanto al sistema político mexicano, aun con sus defectos, es producto de la historia de las luchas de hombres y mujeres durante siglos, por lo que su presidencialismo es la encarnación del pensamiento libertario de México<sup>323</sup> y no se olvida tan fácilmente.

Jeffrey, *The consequences of Mexico's mixed-member Electoral system 1988-1997*, Oxford University Press, New York, 2001, p. 12).

<sup>320</sup> En México el porcentaje de votación con que los candidatos triunfadores han ganado la elección presidencial ha venido disminuyendo, Ernesto Zedillo (1994-2000) ganó con 49% de los votos, Vicente Fox (2000-2006) lo hizo con 43.5%. La tendencia continúa, en las elecciones presidenciales de 2006, Felipe Calderón resultó ganador con tan sólo 37% del total de votos recibidos por candidatos registrados (vid. Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2007, p. 22).

<sup>321</sup> Vid. Loaeza, Soledad, *Incertidumbre y riesgo en transiciones prolongadas; la experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000, p. 23. Las reglas que regulan la elección presidencial son las que menos han cambiado. El único ajuste permanente fue la ampliación del mandato presidencial de cuatro a seis años en 1927. Este cambio ha hecho que el jefe del Ejecutivo sea el que tiene el periodo de servicio más largo de todo el continente americano. La prohibición absoluta de la reelección del presidente, adoptada por el constituyente de 1917, fue parcialmente modificada en 1927, pero una nueva reforma en 1933 la restableció. Los cambios introducidos en 1927, pero eliminados en 1933, permitieron la reelección del presidente después de un periodo de espera igual al periodo de servicio. Esta modificación constitucional hizo posible la segunda candidatura presidencial del general Álvaro Obregón en 1928, Obregón quien fue el más importante de los caudillos de la revolución mexicana y presidente de la república durante el periodo de 1920-1924, arrasó en las elecciones de 1928. Sin embargo murió asesinado antes de tomar posesión del cargo (vid. Bolio, Paolo, Francisco José, *Estado y sociedad en México, 1917-1984*, Océano, México, 1985, p. 56).

<sup>322</sup> La evidencia recolectada sobre el proceso legislativo confirma que, efectivamente, el gobierno dividido puso fin a la presidencia dominante, que por décadas fue el sello distintivo de la política mexicana. Son los cambios extraconstitucionales, como el crecimiento de los partidos de oposición y la competencia electoral, los que modificaron el papel de presidente de la república en el sistema político mexicano (vid. Lujambio, Alonso, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, p. 34).

<sup>323</sup> Vid. Pascoe Pierce, Ricardo, "¿Presidencialismo o parlamentarismo?," en *El Universal*, Año 92, No. 32,872, 24 de octubre de 2007, p. A19.

Se hace preciso expresar que el presidencialismo como forma de gobierno se diseñó en los Estados Unidos a partir de la revolución que se desarrolló entre 1774 y 1783 desarrollada durante el proceso de liberación colonial contra el Reino Unido, dando como consecuencia el surgimiento de la nación norteamericana, además el movimiento le proporcionó la construcción de su ordenamiento jurídico e institucional.

Su constitución<sup>324</sup> se diseñó en base al presidencialismo como forma de gobierno, el federalismo como forma de Estado, y el control constitucional mediante el judicial.<sup>325</sup> Dejando de lado el diseño de la forma de gobierno bajo la idea de un ejecutivo poderoso concebido al estilo de un monarca.<sup>326</sup> Esta forma de gobierno se extendió a toda América Latina y en algunos países del Caribe, adoptándola después de haberse independizado de los sistemas colonial hispano-portugués.

El predominio de este sistema de gobierno en Latinoamérica se ha intentado sustentar a partir de diferentes argumentaciones, unas se inspiran en consideraciones históricas viéndolo como consecuencia del colonialismo o vinculándolo con el caudillismo del proceso independentista; otras sostienen que se adoptó a partir de la influencia de los Estados Unidos; otros lo asocian a la situación de crisis con la que permanentemente se ha hecho política en estos países que ha ocasionado que se obtén por el establecimiento de ejecutivos preponderantes y fuertes, y por último existe

---

<sup>324</sup> El Presidente presta juramento para preservar y proteger la constitución, no lo autoriza a sobrepasar sus propias atribuciones constitucionales, con el pretexto de preservarla y protegerla. El Presidente puede vetar una ley con el argumento de que en su opinión viola la constitución, pero si pese a su veto se ratifica la ley, es necesario que la considere normalmente como ley hasta que un fallo judicial la anule, pues el poder de interpretar la ley, no es un atributo del Poder ejecutivo (vid. Corwin, Edward S, *La constitución de los Estados Unidos y su significado Actual*, Buenos Aires, 1987, p. 209). Se considera al legislativo como el supremo órgano de la comunidad, asentándose como rol de salvaguarda de los derechos de los individuos, sin embargo, no puede actuar como un poder arbitrario (vid. Corwin, Edward S, *The Higher Law, Background of American Constitutional Law*, Great Seal Books, Ithaca, New York, A Division of Cornell University Press, p. 67).

<sup>325</sup> La revisión y control, es la función de interpretar la ley y corresponde solamente a las Cortes, así que sus interpretaciones de la constitución, son en todos los casos los que llegan al conocimiento judicial. En el modelo coordinado se produce un respeto y reconocimiento a la validez de la interpretación que realiza el Congreso, o bien, como constituyente es el supremo intérprete (vid. Corwin, Edward S, *The Doctrine of Judicial Review, its legal and historical basis and other essays*, Peter Smith, 1963, pp. 1-2, 26-27). El Tribunal constitucional ha alcanzado la cima en cuanto al control jurisdiccional de la constitucionalidad. El tribunal como heredero de las doctrinas acumuladas por sus predecesores se encuentra en posesión de una variedad de instrumentos de exegesis constitucional que es capaz de alcanzar la interpretación constitucional que considera más deseable y sin separarse ostensiblemente de los buenos modos judiciales (vid. Corwin, Edward S, *The Twilight of the Supreme Court. A History of Our Constitutional Theory*, Archon Books, 1970, p. 181).

<sup>326</sup> Vid. Schneider, Juan, *El régimen parlamentario. Manual de derecho constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 1996, p. 234.



quienes lo vinculan con aspectos culturales. A pesar de los matices y aristas que se presentan, permite afirmar que el sistema se ha transformado y no constituye una simple copia del modelo estadounidense, sino que se puede hablar de un presidencialismo latinoamericano *mutatis mutan di*.<sup>327</sup>

La hegemonía de la figura presidencial ha sido denominada como dictadura democrática, preponderancia presidencial, híper presidencialismo, dictadura constitucional, cesarismo representativo o monarquía electiva.<sup>328</sup> Esto en razón del entorno sociopolítico que se ha observado en Latinoamérica, que es el de una sociedad civil muy débil y fragmentada, empobrecida y con altos niveles de analfabetismo, propiciando en algunas regiones el desarrollo del caciquismo, nepotismo, clientelismo y corrupción en los más altos niveles políticos. Todo ello se caracteriza por el presidencialismo ineficaz y alejado de la ciudadanía, produciendo un escepticismo generalizado hacia la articulación del sistema político demostrándose en la volatilidad electoral y en los altos niveles de abstencionismo.<sup>329</sup>

Estos rasgos distintivos del presidencialismo latinoamericano con respecto al norteamericano<sup>330</sup> ha agrupado al presidencialismo latinoamericano en presidencialismo

---

<sup>327</sup>Vid. Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambios en América latina*, Nueva sociedad, Caracas, Venezuela, 1988.

<sup>328</sup> Vid. Valencia, Carmona. *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

<sup>329</sup> Vid. Alcántara Sáez, Manuel, "Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros," en *Revista de estudios políticos*, Nueva época, número 129, abril – junio de 2004.

<sup>330</sup> En Norteamérica se puso de manifiesto la función garantizadora de la constitución que implicaba por un lado, la exigencia de forma expresa, y competente para modificar la norma suprema y por otro, el establecimiento de ciertas instituciones de control político que se idearon para defender la constitución, El control del legislador, es una consecuencia del valor que se asigne a la constitución. La constitución no es *hard law*, pero sí queda subsumida en lo que la terminología anglosajona llama *soft law*, esto es, aquellas disposiciones normativas no susceptibles de fiscalización y judicial y de ejecución forzosa. Así, el valor político de la constitución no sólo aludiría a su naturaleza normativa sino también al carácter de la materia regulada y de los destinatarios de esa norma (vid. Blanco Valdés, Roberto, *El valor de la constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Alianza, Madrid, 1994, pp. 31-32, 111-123). La constitución es el derecho creado y aplicado por la representación del pueblo, previa intervención de este, consiguientemente, en este marco, existen dos niveles o jerarquías de decisiones políticas, las cuales, configuran las reglas básicas del sistema (vid. Ackerman, B., *La política del dialogo liberal*, Gedisa, Barcelona, 1999, pp. 150-158). Si una norma no es perfectamente racional, su constitucionalidad dependerá de argumentos basados en juicios de valor, en el contexto social del caso (vid. Gluck, G., *Juicio de Igualdad y Tribunal constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004, p. 13). Es claro, que el poder constituyente originario, es aquel que organiza y da asiento jurídico por primera vez a una comunidad (vid. Spotas, A.A., *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*, Plus Ultra, Buenos Aires 1993, p. 65). El Poder constituyente, puede ser originario y derivado, desde tal óptica, es originario cuando se ejerce en la etapa de la fundación o de organización del Estado por intermedio de la constitución, en cambio, cuando se ejerce para reforma la regla jurídica

con democracia o presidencialismo con esquema autoritario,<sup>331</sup> presidencialismo híbrido e intermedio,<sup>332</sup> presidencialismo atenuado y de aproximación al parlamentarismo,<sup>333</sup> presidencialismo dirigido al parlamentario atenuado.<sup>334</sup> En este sentido, el presidencialismo es expuesto como un sistema tendiente a la ingobernabilidad,<sup>335</sup> acumulando una mayor tasa de fracasos políticos y de rupturas democráticas.<sup>336</sup>

El argumento a favor del presidencialismo<sup>337</sup> pone el acento en las distintas consecuencias de los procedimientos electorales, una elección persigue la eficiencia en tanto permite a los votantes seleccionar e identificar las opciones disponibles de gobierno produciendo representatividad plural en la asamblea, reflejando una variedad de intereses. Esta dinámica tiende a producir equilibrios de eficiencia electoral pero conforme aumenta el número de partidos políticos en la contienda podría enfrentar problemas para gobernar y formar coaliciones parlamentarias mayoritarias.<sup>338</sup>

---

básica del Estado, se está en presencia del Poder constituyente derivado (vid. Bidart Campos, G.J., *Tratado Elemental de derecho constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 188).

<sup>331</sup> Vid. Biscarreti di Ruffia Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 190.

<sup>332</sup> Vid. Bidart Campos, Germán, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 54.

<sup>333</sup> Vid. Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Traducción por Alfredo Gallego y Ana Bitarte, Ariel, Barcelona, España, 1988, pp. 42 y ss.

<sup>334</sup> Vid. Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1993, p. 334.

<sup>335</sup> Vid. Mainwaring, W.J.M., “Presidentialism in Latin América,” en *Latin American Research Review*, vol. 25, 1990, p. 8

<sup>336</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 109

<sup>337</sup> El Estado moderno en México, es un Estado dotado de instituciones públicas que comenzaron a superar el poder presidencialista autoritario y personal, mediante la imposición de límites legales al poder y establecimiento de causas al ejercicio del mismo, con efectivos contrapesos y controles públicos. Se distinguió entre Estado y partido de gobierno en turno, entre Estado y gobierno, se fracturó el arraigado monopolio estatal del corporativismo y clientelismo pos revolucionario, se apegado a hacer realidad los derechos políticos y libertad de los ciudadanos, democratizar las relaciones entre sistema de poder y sociedad, hacer efectiva la libertad de expresión y de prensa, proporcionar el marco e instrumentos para procesos de cambios y consolidación institucional (vid. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 67). Cuando se habla de derechos fundamentales se refiere al plano normativo jurídico, sobre todo al constitucional, estos derechos deben responder a ciertos valores conforme a las distintas formas de estar en la sociedad. En el tema de los derechos fundamentales, adquiere cada vez más trascendencia la cuestión de sus garantías (vid. Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, traducción de Rafael de Asís Roig, Debate, Madrid, 1991, pp. 78, y 114). En la garantía y ejercicio de los derechos fundamentales, se entrecruzan intereses privados y públicos, lo que hace que restricción de una libertad individual revierta en la colectividad y viceversa (vid. Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, traducción de J.F. Fernández Santillán, FCE, México, 2000, pp. 19-20).

<sup>338</sup> Vid. Loza Otero, Nicolás y López Lara Álvaro, “¿Y después del consenso? Congreso y gobernabilidad en el año 2000,” en *Revista del Senado de la República*, LVII Legislatura, Volumen 5, No. 16, Julio – Septiembre 1999, p. 131.

Aunque en un sistema mayoritario se puede dejar sin representación a grupos políticos importantes, los cuales, no tendrán más alternativa que actuar fuera del marco institucional<sup>339</sup> Mientras tanto en un sistema en donde los partidos políticos estén fragmentados e inestables,<sup>340</sup> y se tenga un presidente con fuerte control de la agenda puede hacer acuerdos a largo plazo y gobernar.<sup>341</sup> El derecho y el poder<sup>342</sup> son dos caras de la misma moneda, sólo el poder puede crear derecho y sólo el derecho puede limitar al poder.<sup>343</sup>

En lo que respecta a México, debilitar su presidencia sería un error, a menos de que sea abolida por completo, y el sistema se vuelva puramente parlamentario. En estos últimos diez años muchas cosas han cambiado en México, hoy estamos en vísperas de un proceso electoral importante después de la elección presidencial del 2006 y la intermedia de 2009, la integración de un escenario en donde el desarrollo de las campañas electorales es aún incierto. Existe el riesgo de que el titular del Ejecutivo Federal no detente el control mayoritario en el Poder legislativo, dando lugar a un control repartido de los poderes federales.

Un gobierno dividido puede desatar una guerra de trincheras entre los poderes legislativo y ejecutivo, ya que el partido político opositor en el Congreso tendría pocos incentivos para cooperar con el desahogo de la agenda presidencial y bastantes razones para intentar obstruir sus decisiones, bajo esta configuración, el bloqueo legislativo es una posibilidad latente, otro escenario es si el partido político opositor que obtuviera

---

<sup>339</sup> En el sistema parlamentario la colaboración de poderes, es una relación de apoyo, de confianza o de tolerancia entre el parlamento y el gobierno (vid. Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus Parlamentarismo América Latina*, editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991, p. 25). En un sistema de equilibrio de poderes, el Poder ejecutivo, es al mismo tiempo por su derecho de veto, una autoridad legislativa parcial. La democracia, es el poder que se ejerce por medio de representantes, pero que estos representantes no son necesariamente elegidos, de suerte que el tribunal constitucional debe ser considerado como un representante al lado del parlamento, es decir, la democracia no es el poder del pueblo, sino el imperio de la ley y la garantía de los derechos fundamentales (vid. Troper, Michel, *La máquina y la norma. Dos modelos de constitución*, traducción Juan Ruiz Manero, en *Doxa* 22, 1999, pp. 341-347).

<sup>340</sup> Vid. Aguilar Solís, Samuel, "México la gobernabilidad democrática", en *Revista del Senado de la República "Derechos Humanos"* LVII Legislatura, Volumen 3, No. 8, Julio – Septiembre 1997, p.35.

<sup>341</sup> Vid. Przeworsky, Adam, "México necesita fortalecer a su presidencia," en *El Universal*, del 9 de diciembre de 2007, p. A10

<sup>342</sup> Alcanzar con precisión el concepto de poder no es tarea sencilla, el mismo se apoya en aspectos ambiguos que a veces significa potestad, otras veces significa fuerza y en otras, se refiere al órgano del Estado que propiamente ejerce la función constituyente. El concepto de poder es suficientemente apto para promover la democracia y movilizar a los hombres tras su mantenimiento y defensa (vid. Carrio, Genaro R., *Notas sobre Derecho y Lenguaje*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, pp. 254-258).

<sup>343</sup> Vid. Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Trotta, Madrid, 2005, p.35.

mayoría en el Congreso respaldará el programa legislativo del presidente de la República, este asumiría un alto costo político, ya que, si el presidente de la República acierta los méritos mayores serán para su gobierno y en el caso contrario el partido opositor tendría que enfrentar la responsabilidad y el costo político de los errores.

Los costos de compartir el poder pueden rebasar los beneficios que se perciben, lo que lleva a una situación perversa en la que el presidente deja que su gobierno sea débil y políticamente aislado, en lugar de renunciar a sus prerrogativas o a negociar las exigencias de los aliados.<sup>344</sup> En este sentido los presidentes de minoría tienen más probabilidades de enfrentarse a dificultades que los que están apoyados por mayorías legislativas, porque, la representación fuerte en el congreso no es una garantía de éxito presidencial.

De igual manera, mientras más fragmentada se encuentre la oposición y menor sea el partido del presidente, mayor será el reto de conformar una coalición de mayoría gobernante, en razón de que los legisladores pueden llegar a ignorar por completo las consideraciones de programas políticos, buscando las mayores ventajas posibles, por tal motivo, en caso de que se produzca una coalición esta será de corta duración y ad hoc, con la finalidad de aprovechar mejor la oportunidad de sortear la crisis que se presente en ese momento, más que, para representar una mayoría estable.

En ocasiones se puede observar en cualquiera de los tres escenarios anteriormente descritos, que a los partidos políticos de oposición a menudo no son reconocidos por las políticas adecuadas, sino que son culpados de los fracasos, razón por la que tienen pocos motivos para reunirse con el presidente, incluso, si se les prometen puestos en el gabinete. En el caso de que los partidos políticos de oposición lleguen a pensar que lograrán más si hacen que un presidente fracase que ayudándolo a salir adelante, la presidencia entraría en una espiral de muerte, sin ninguna perspectiva de nuevas elecciones para resolver los problemas del Estado y mucho menos para generar relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo acabando atascadas amargamente en lo llamado juego de suma cero del presidencialismo.

---

<sup>344</sup> Vid. Valenzuela, Arturo, "Las presidencias latinoamericanas interrumpidas," op. cit., p. 15.

Ante los posibles escenarios que podrían presentarse en futuros comicios electorales, se recomienda fortalecer las prerrogativas legislativas<sup>345</sup> del presidente para tener un mayor grado de gobernabilidad en México. Sin embargo, se sugiere tener mucho cuidado a la hora de diseñar instituciones para evitar que, al final, sólo se quebrante el sistema al mismo tiempo. En México, después de más de tres décadas de reformas político electorales, casi todo cambió. La democracia se ha expandido en México, y con ella el ejercicio de los derechos ciudadanos.<sup>346</sup>

Todo esto se trata de cambios que desembocaron en la existencia de un sistema de partidos y una institucionalidad que garantizara el sufragio efectivo.<sup>347</sup> Es por ello, que los analistas expresaron en su momento que la composición política que se veía venir en México después de las elecciones del 2000, contemplaba un posible escenario similar al que tuvo Chile antes de la dictadura de Augusto Pinochet, en donde se confrontan tres partidos fuertes en que ninguno obtiene la mayoría absoluta, situación que se ha venido dando desde ese mismo año a la fecha.

Ante esto es oportuno recordar que las protestas pueden tener como resultado que los presidentes se enfrenten a un dilema, ya que las manifestaciones sin control pueden salirse de los límites y el uso de la fuerza en contra de ellas puede revertirse, porque, la personalización de la autoridad en la figura del presidente añade una dimensión particularmente sorprendente, las fallas del gobierno se ven no como el fracaso de un partido político o de un movimiento, sino como fallas del jefe del Ejecutivo. No olvidemos que las presidencias fallidas provienen de la presión que el presidente puede sentir por los movimientos de protesta que buscan soluciones concretas a problemas reales, esto es algo que no es nada nuevo en América Latina, en donde el presidente como cabeza del Estado, tiende a verse como la fuente de todo el poder y el portador de la responsabilidad en las últimas instancias.

---

<sup>345</sup> Vid. Przeworsky, Adam, "México necesita fortalecer a su presidencia," en *El Universal*, del 9 de diciembre de 2007, p. A10

<sup>346</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, op. cit., p. 234

<sup>347</sup> Vid. Becerra Ricardo, *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000, p. 87

CAPÍTULO II  
LA DEMOCRACIA MEXICANA

*“La práctica sin teoría se convertía en simple repetición mecánica, pero que la teoría sin práctica era sólo retórica”*

**II.1. SISTEMA ELECTORAL**

**II.1.1. Los sistemas electorales y los partidos políticos.**

Dentro de la democracia el pluralismo juega un papel fundamental como un valor democrático que remite a una sociedad donde conviven pacífica y productivamente diversos puntos de vista, intereses y proyectos, que en ocasiones pueden entrar en conflicto, los cuales deben resolverse dentro de las reglas del juego aceptadas por todos y respetando las diferencias.<sup>348</sup> Ante esta situación, el núcleo de una democracia es un conjunto de individuos que son iguales en términos políticos más allá de sus identidades culturales, sexuales o económicas.

Ciertamente, un concepto básico dentro de una democracia, es la igualdad política, la cual sostiene que todos los seres humanos somos iguales políticamente hablando. No obstante, no siempre los ciudadanos gozaron de los mismos derechos y obligaciones cívico-políticos sin distinción de sexo, raza, clase social o religión. Como ejemplo tenemos que hasta no hace muchos años las mujeres no eran políticamente iguales a los hombres porque no tenían derecho a votar<sup>349</sup>. Ahora bien, esta igualdad no significa que

---

<sup>348</sup> Instituto Federal Electoral, “Los valores democráticos,” en *Apuntes de cultura democrática*, Tomo I, diciembre 1997, México, p. 30. En un régimen democrático se admiten las diferencias y la existencia de conflictos de interés entre los diversos grupos sociales, partidos políticos, grupos de opinión, corrientes ideológicas, etcétera, pero ofrece normas y canales institucionalizados para resolverlos mediante la negociación y el diálogo pacífico, no mediante el aplastamiento o la guerra. Por ello, vivir en democracia significa convivir con formas de pensar y costumbres con las que uno no está necesariamente de acuerdo, estos valores fundamentan la democracia: la libertad, la responsabilidad, la igualdad, la tolerancia, la justicia, la pluralidad y la participación (vid. Salazar, Luis y Woldenberg, José, “Principios y valores de la democracia,” en *Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, México, julio de 1995, México, p. 30).

<sup>349</sup> La igualdad jurídica es que todos los seres humanos deben ser tratados por igual ante la ley y tener la misma capacidad jurídica, la misma libertad de poseer, el mismo derecho a la vida, etcétera, con

se cancelen todas las diferencias o incluso desigualdades de corte económico, social, cultural o físico, sino que ninguna de tales diferencias o desigualdades puede legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros y, por ende, la preeminencia política de los primeros sobre los segundos.

Samuel P. Huntington, por otro lado, señala que el sistema democrático es aquel en el que quienes toman las decisiones al más alto nivel son seleccionados mediante elecciones imparciales, honestas y periódicas, en las que los candidatos compiten en la libertad y en donde la mayoría de la población adulta tiene derecho a voto<sup>350</sup>. Y, efectivamente, en la formulación académica se considera que un régimen es sustancialmente democrático en la medida que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones en las que los candidatos compitan libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho al voto<sup>351</sup>.

Un sistema electoral, por su parte, es, precisamente, un método de selección de los gobernantes, de los detentadores del poder, por aquellos que son los destinatarios del poder. Más en concreto, por sistema electoral, en sentido estricto, puede entenderse la forma en que la votación se traduce en la integración de los órganos de elección popular o, en términos más simples, a la forma en que los votos se convierten en escaños. El sistema electoral comprende, así, además de la determinación del principio para integrar la representación política, una serie de reglas y procedimientos técnicos para la aplicación del propio sistema, como son la división del territorio en circunscripciones o distritos, la forma en que se presenten las candidaturas y los mecanismos para la asignación de escaños, entre otros. En este sentido, sostiene Dieter Nohlen<sup>352</sup> que los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la forma de la

---

independencia de las diferencias de riqueza, posición social, ideología, sexo, raza, etcétera, permitiendo que no haya privilegios de ningún tipo (vid. Shumpeter, Joseph A, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, Barcelona, 1988, pp. 18 – 19).

<sup>350</sup> Vid. Huntington, Samuel P., *The third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1991, p. 7. Es por ello, que la democracia no puede ser sino una conquista popular, siendo menester que la gente por sí misma y a través de la acción, la encuentre y, en cada caso, la invente (vid. Paz, Octavio, *El voto y la representación democrática*, Instituto Federal Electoral, México, diciembre de 1997, p. 7).

<sup>351</sup> Vid. Concheiro Bohórquez, Juan Luis, *Paso de tortuga o salto de liebre a la transición*, en Revista del Senado de la República LVI Legislatura: Relaciones internacionales y política exterior de México, Abril – Junio 1997, Volumen 3, No. 7, México, p. 309.

<sup>352</sup> Vid. Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales”, en *Diccionario de Términos Parlamentarios*, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20s.htm>

candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños, aludiendo desde luego a que los sistemas electorales contienen los procedimientos que permiten a los electores manifestar a través del voto el partido o el candidato de su preferencia.

Por otro lado, la variedad existente de sistemas electorales prueba que unos pueden ser más eficaces que otros para asegurar representatividad, equidad, legitimidad y legalidad de las votaciones, por la cual, los sistemas electorales siguen siendo la cuestión central de las democracias representativas, pues de ellas depende más que de otra cosa la garantía de la gobernabilidad de los estados democráticos modernos. Según Boddanar y Butler, los sistemas electorales pueden analizarse en tres dimensiones. Primero, el método de calcular votos o fórmula electoral –aquí los tres sistemas principales son el de mayoría relativa, el de mayoría absoluta y el proporcional–; segundo, el tamaño de la circunscripción o magnitud del distrito, las circunscripciones pueden ser uninominales, plurinominales o nacionales–; y tercero, la opción de candidatos que tiene el elector<sup>353</sup>.

Ciertamente, existe un sinnúmero de sistemas electorales,<sup>354</sup> no obstante, es posible reducir esta diversidad en unos pocos tipos básicos. La formación de los tipos y la definición de sus características, sin embargo, no es tarea fácil y es algo controvertida. En sentido estricto los sistemas electorales constan de cuatro dimensiones fundamentales en términos del potencial de impacto político que contiene, fórmula electoral, magnitud de la circunscripción, umbral electoral y tamaño de la asamblea. Existen además, otras cuatro dimensiones con menor impacto sobre el sistema de partidos y sobre la desproporcionalidad, pero igualmente relevantes y dignas de

<sup>353</sup> Boddanar y Butler, “Sistemas Electorales”, en *Diccionario de Términos Parlamentarios*, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20s.htm>.

<sup>354</sup> El sistema electoral requiere de dos distinciones previas, la primera de ellas es la que diferencia régimen de sistema electoral. El régimen electoral hace referencia al conjunto de reglas electorales formales, (Ley electoral y Constitución), mientras que el sistema electoral hace referencia los componentes o variables de las reglas del juego que, siempre en interacción, ejercen un impacto político fundamental y permiten tanto el análisis empírico como la valoración de los rendimientos efectivos de las reglas. El análisis del régimen electoral es el principio de las perspectivas jurídicas y el sistema electoral de la ciencia política (vid. García Diez, Fátima, “El Sistema electoral”, en *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, España, 2001, pp. 303-306). El sistema electoral en sentido estricto es el proceso específico de conversión de votos en escaños, el análisis comienza con la emisión de los votos y termina con la adjudicación de escaños, o en sentido amplio, que incorpora, además del sistema electoral en sentido estricto, las cuestiones relacionadas con la administración electoral, con la preocupación por la garantías de elecciones libres y resultados electorales confiables (vid. Nohlen, Dieter, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 65).



consideración a la hora de realizar cualquier descripción o valoración, como la estructura del voto, la desigualdad del voto, el ciclo electoral y la posibilidad de unión de listas. En un principio, el debate científico y político sobre los sistemas electorales se circunscribió por lo general a la posición entre representación por pluralidad y representación proporcional.

Al diferenciar entre representación por mayoría y representación proporcional, distinción compartida por todos los autores, es necesario establecer un contenido más preciso y consistente. Tradicionalmente se definen representación por mayoría y representación proporcional de la siguiente manera: Representación por mayoría es aquél sistema en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría absoluta o relativa. Representación proporcional es aquél sistema en el que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos.

De ambas definiciones se desprende la regla decisoria a nivel de circunscripción, y de la otra, el resultado electoral a nivel global, en otras palabras, el modelo de representación. El objetivo de representación tipo mayoritario o de pluralidad es la formación de mayorías, pues fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños, se persigue o se logra la formación de una mayoría de partido o una coalición de partidos. Mientras tanto, el objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, y en su forma estricta, procurar que el electorado quede fielmente reflejado en el Parlamento.

Los sistemas electorales de tipo mayoritario tienden a favorecer a los partidos grandes, produciendo una brecha entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños. Los sistemas electorales de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia o una concordancia relativa entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos. La necesidad de distinguir entre diferentes tipos de sistemas electorales en un nivel de abstracción por debajo de los principios de representación se justifica por la variedad de sistemas electorales mayoritarios y en mayor medida aún por la creciente ola de sistemas electorales combinados: sistemas que combinan el principio de representación

con reglas decisorias opuestas.<sup>355</sup> También existen variantes como el sistema segmentado, en el cuál se combina la elección por mayoría absoluta o relativa en circunscripciones uninominales y la elección por representación proporcional en circunscripciones plurinominales, como unidades separadas en un mismo sistema.<sup>356</sup>

Otra variante es el sistema proporcional compensatorio; en este caso se asignan en una primera vuelta repartidora una determinada cantidad de escaños por mayoría absoluta o relativa en circunscripciones uninominales, y en una segunda vuelta de repartición se compensan, mediante la asignación proporcional de escaños por lista, los efectos desproporcionales generados por las circunscripciones uninominales, con este mecanismo se favorece de una u otra forma a los partidos más pequeños por sobre aquellos partidos grandes que triunfaron en las circunscripciones uninominales, en algunos casos, los partidos más grandes son excluidos de la vuelta de repartición compensatoria.

Los sistemas combinados tienen una gran ventaja frente a los clásicos, el de cumplir en gran medida con los distintos requisitos que hoy en día se le exigen a los sistemas electorales. En este contexto, los sistemas clásicos atienden sólo a algunos de estos quizá en forma óptima, en tanto, los combinados, atienden a todos aunque en forma subóptima. En este contexto se pueden diferenciar cinco requisitos, tres fundamentales y dos adicionales. El primer requisito consiste en la representación, aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación.<sup>357</sup> El segundo requisito denominado concentración o efectividad,

<sup>355</sup> El caso clásico es el sistema electoral alemán que combina el principio de la representación proporcional con la regla decisoria de la mayoría relativa para la mitad de los escaños (vid. Walker, I., "Presidencialismo, multipartidismo y sistema binominal. Una reflexión y una respuesta", en *Política* 34. Santiago de Chile, 1996, pp. 209-218).

<sup>356</sup> Expresado de forma más simple: una parte de los diputados se elige por mayoría, la otra, proporcionalmente, y los dos resultados surgidos independientemente se suman conformando un resultado final total (vid. Valles, J.M, Bosch, A, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 34).

<sup>357</sup> Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado representación para todos, de manera de estar representados los distintos grupos de personas según características socio económicas, profesionales, religiosas, culturales, etc. hoy en día, fundamentalmente las minorías étnicas y las mujeres; por el otro, representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas en términos ideológicos o de partido, equivalente a una relación equilibrada entre *votos* y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de representación sociológica de minorías y mujeres así como desviaciones significativas en la representación partidaria en forma de desproporcionalidad entre *votos* y escaños son consideradas frecuentemente como problemáticas. Sin embargo, como bien lo apunta Mauricio Cotta, los sistemas electorales pueden generar una reproducción bastante fiel de las características ideológico-partidarias del cuerpo político, pero no son capaces de

consiste en la agregación de intereses sociales y de opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiriera capacidad de acción política.<sup>358</sup> El tercer requisito es el de la participación, aquí no se trata de la participación en el sentido común del término sino de la mayor o menor posibilidad por parte del elector de expresar la voluntad política.<sup>359</sup>

El cuarto requisito es la transparencia, un instrumento esencial. Debería existir transparencia para el elector, para poder entender tanto el sistema electoral como la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su voto, cómo contribuye éste al resultado electoral final, qué efecto mecánico produce. La transparencia debe caracterizar al proceso de aplicación del sistema electoral por parte de las autoridades electorales, ya que, un sistema electoral demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para las autoridades electorales, superando incluso, en muchos casos, su competencia material o técnica.<sup>360</sup> El quinto y último requisito es la legitimidad, esta tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando se considera al sistema

---

hacerlo en la misma medida respecto de las características sociológicas, salvo que cuando una de ellas se convierte en punto focal del conflicto y es asumida por una organización partidaria. En términos generales, la representatividad sociológica no depende tanto del sistema electoral, sino de los partidos políticos( vid. Cotta, Mauricio, "Representación política", en *Diccionario de la Política*, Siglo XXI, México, 1982, p. 1427).

<sup>358</sup> Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: a) el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el Parlamento y b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el Parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de gobiernos inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del sistema electoral, cuyo parámetro es si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, dado que el sistema electoral influye en el funcionamiento de instituciones como el Parlamento y el Poder Ejecutivo, así como en el proceso político. No todo gobierno estable es un buen gobierno, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno (vid. Sartori, Giovanni, "La influencia de los sistemas electorales", en *Estudios Públicos* 17, Santiago, 1985, pp. 5, 36).

<sup>359</sup> Esta opción se asocia a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos, el parámetro de medición de una adecuada participación permitida por un sistema electoral, es el grado de personalización del voto. La forma de votación totalmente impersonal se convierte por lo general en blanco de críticas. La participación es sobre todo un fenómeno dependiente de la cultura política (vid. Franco, Rolando, *Los sistemas electorales y su impacto político*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1987, p. 44).

<sup>360</sup> Otro problema asociado a este punto y con el que se ven confrontadas más que todo las democracias jóvenes es la demora en la determinación de los resultados electorales, generada por la complejidad del escrutinio, aspecto que puede alimentar sospechas de fraude. El requisito de la transparencia tiene por lo tanto como finalidad elevar el grado de confianza en el sistema y en el proceso electoral como así también en otras áreas donde ésta falta. Es fundamentalmente la transparencia la que hace que un sistema electoral sea defendible (vid. Mackenzie, M., *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962, p. 87).

electoral como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La legitimidad del sistema electoral depende de la magnitud de este consenso.<sup>361</sup>

En otro orden de cosas, es de destacar que en las actuales competencias electorales los partidos políticos juegan un papel de suma trascendencia, de manera que su intervención en las elecciones le proporciona un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Al grado que los sistemas electorales influyen en la determinación de los sistemas de partidos y a la vez son influidos por éstos.

En este sentido, es preciso reflexionar sobre el punto relativo a que un proceso electoral no se inicia en el momento en que se emite el voto –siento este un momento importante, ciertamente– ni termina el día de la votación; el día de las elecciones es un punto culminante del proceso electoral, pero el proceso electoral se inicia en la organización misma del partido político, en la identificación de quiénes son las personas viables a representar en estos momentos el sentir no solamente del partido político sino viables para identificarse con la comunidad entera y poder así, mediante una oferta política sólida convencer a los ciudadanos; esto lo logran los partidos políticos a través de sus reglas o estatutos que los rigen al interior, en algunas ocasiones por medio de un proceso interno, en el cual se consulta a la ciudadanía de entre los precandidatos a elegir, a quién quiere que sea el candidato de su partido o de ese partido; otra de las formas de elegir a sus candidatos y en la cual votan exclusivamente los miembros del partido es a través de la expedición de una convocatoria para una “asamblea” para el fin ya señalado.

Bajo otra premisa, los partidos políticos son instituciones que cumplen la función de la representación en las democracias contemporáneas y esa función entraña que los partidos se organicen, se desarrollen y trabajen en el marco de varios parámetros que los

---

<sup>361</sup> Para bien entender la importancia del consenso para la legitimidad del sistema electoral, es oportuno diferenciar entre dos conceptos de legitimidad respecto a las instituciones: 1) La legitimidad que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen o al diseño que refleja, más allá de un alto grado de madurez democrática del sistema, una perfección técnica. 2) La legitimidad que reciben por parte de la sociedad, de sectores o grupos o por parte de la opinión pública en general, debido al reconocimiento, la atención y la lealtad que provocan, procuran y promueven gracias a factores que pueden ser independientes a aquéllos que fomentan el primer tipo de legitimidad. Entre estos factores se encuentran la tradición, la experiencia histórica, en el caso de las democracias bien establecidas; y el acuerdo y el consenso fundacional del nuevo sistema político que incluye al sistema electoral, en el caso de las democracias recién establecidas (vid. Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 32).

conviertan en instituciones aptas para la representación y la competencia electoral; es por ello que Giovanni Sartori ha señalado que los partidos deben trascender su parcialidad y expresar un interés general, aunque un partido solo representa a una parte, y esta debe adoptar un enfoque no parcial del todo, y si no lo logra, entonces su lógica no diferirá de la de una facción.<sup>362</sup> También expresa Sartori que los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes, cosa que no hacen las fracciones.<sup>363</sup> En este sentido, para 1942, Joseph A. Shumpeter propuso que por democracia entendiéramos un sistema donde las responsables de tomar las decisiones políticas, lo hacen en virtud de una lucha por el voto ciudadano en una competencia de proyectos alternativos.<sup>364</sup>

Es cierto que los partidos políticos no están indefectiblemente ligados a la democracia, pero queda claro que dentro de dicho sistemas los partidos políticos han podido ser un factor que alienta significativamente la creación de un régimen de libertades, derechos y alternativas para la ciudadanía. En este orden de ideas, Giovanni Sartori define a la democracia representativa como la forma en donde el pueblo no gobierna, sino que elige representantes que lo gobiernen<sup>365</sup>. En este orden cabe admitir

---

<sup>362</sup> Los partidos políticos son organizaciones basadas en la libertad de asociación individual que tienen como finalidad la búsqueda y el ejercicio del poder, esta finalidad la realizan conforme a su justificación en la sociedad civil, es decir, no deben, maquiavélicamente obtener el poder a toda costa sino respetando el bien común de la sociedad civil. Bajo esta premisa podemos concluir que nadie puede negar que en México vivimos un auténtico sistema de partidos. Los partidos políticos tienen la enorme responsabilidad y tarea de recuperar el valor de la política, su significado y sentido con la finalidad de que posibiliten el diálogo y la negociación para llegar a acuerdos. Los fines justifican la existencia de los partidos políticos son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y ser el medio de acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público (vid. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 547).

<sup>363</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, op. cit., p. 57.

<sup>364</sup> Vid. Shumpeter, Joseph A, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Brothers, Nueva York, 1947, p. 269.

<sup>365</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 150. Bajo esta premisa el principio de representación es la administración de gobierno por unas cuantas personas responsables ante los miembros que forman una comunidad, quienes los eligen y delegan toda su autoridad para gobernarlos. Todos los servidores así elegidos, independientemente del cargo que desempeñe o de la función que realizan están sujetos a este principio de delegación, por tal motivo, lo más importante para cualquier democracia es que los ciudadanos entiendan el carácter específico de las relaciones entre ellos mismos y sus representantes. Es trascendental que la tarea de las instituciones representativas es el de impedir que el funcionario público sea arrasado por el sistema. Entre los teóricos, generalmente es aceptada la inferencia que el grado de representación es igual al grado en que un sistema se aproxima a la democracia. Debido a que el poder estatal no se ejerce en beneficio propio, ni debe haber ninguna ventaja partidista, la única situación benéfica posible es la del equilibrio. Por lo tanto, si en aras del ejercicio del poder un sistema de partidos perjudica esta estabilidad, resulta contradictorio y hay que hacer los ajustes necesarios, ya que los partidos políticos importan de igual manera sean mayoritarios o minoritarios, debido a que en las fórmulas de gobierno divididos los partidos políticos pequeños determinan la fuerza y la validez de las coaliciones resultan determinantes. La política es un proyecto y circunstancia, por ello, los propósitos y las demandas no pueden ser siempre cumplidas como cada quien

que el partido político es un instrumento útil para sistematizar una ideología y una acción de influencia sobre la población. Pero una vez cumplida su misión, la unidad política debe prevalecer destruyendo toda disidencia, adoptando decisiones por consenso, mirando siempre en primer lugar el interés colectivo.

Sin embargo, una de las enseñanzas aprendidas en el siglo XX, es que los partidos políticos son instrumentos insuficientes por sí mismos para crear estabilidad, modernidad, democracia, o cualquiera otra meta social que se les encargue desarrollar. Así, por ejemplo, los partidos políticos mexicanos, pese a la retórica han sido manejados como pequeños feudos al servicio de dirigencias muchas veces mafiosas con escasa voluntad de diálogo y sin demasiadas convicciones democráticas.<sup>366</sup>

En este orden de ideas, una de las figuras que es importante diferenciar dentro del sistema de partidos es la llamada partidocracia, la cual, consiste en desligar a los partidos políticos de la misma sociedad civil, relegándola y oprimiéndola. La partidocracia es un término peyorativo de la intervención de los partidos políticos, es decir, cuando estos dirigen su actividad hacia fines particularistas y, así mismo, se da cuando se gobierna al pueblo por y para los partidos políticos. En efecto, esto puede ocasionar que a partir de una tendencia oligárquica los parlamentos tienden a convertirse en arenas para dirimir programas económicos, políticos y sociales con intereses partidistas en lugar de velar por las expresiones y preocupaciones ciudadanas. La partidocracia no es provocada por la constitucionalización de los partidos políticos, ésta proviene de la falta de legitimación, por lo tanto, de su carencia de validez. Es por ello por lo que hay que diferenciarla del faccionalismo político, el cual es una práctica parlamentaria que tiende a polarizar las diferencias de los partidos políticos y a fraccionalizar en bloque o en grupos legislativos.

Como ya lo hemos repetido, los partidos políticos son opciones ante la ciudadanía y no deben caer en la tentación de convertirse en instrumentos de división o enfrentamiento, sino en ser medios para expresar claramente las propuestas y los caminos para seguir construyendo una mejor sociedad. En todo caso, los partidos

---

quisiera o cree que deban serlo (vid. Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, p.93).

<sup>366</sup> Vid. Carbonell, Miguel, "Reforma electoral: una evaluación," en *El Universal*, 7 de septiembre de 2007, Año 91, No. 32,825

políticos deben ser vistos como instrumentos de poder que son utilizados para la negociación de intereses entre los grupos dominantes.

### **II.1.2. El Sistema electoral mexicano.**

Para entender el sistema electoral mexicano, es preciso escudriñar en el régimen o contexto político en el que opera y que explica las numerosas reformas a las que ha estado y está sujeto, así como que su construcción nace a partir de una gran conciliación entre las diversas corrientes de pensamiento y de acción política que contendieron durante el complejo proceso de institucionalización de la Revolución de 1910; en donde las corrientes caudillista, corporativista, jacobina, liberal y socialista, contribuyeron cada una con su respectivo proyecto de nación. Sin esta perspectiva de los aspectos contextuales del régimen político mexicano, no serían ni inteligibles ni comprensibles sus continuas reformas y la creciente complejidad del mismo.

Por otro lado, haciendo un estudio de la historia electoral reciente de México, ésta nos muestra que la única constante en el sistema electoral mexicano ha sido la voluntad política de refrendar su proceso electoral, tantas veces como resulte necesario, a manera de confirmar uno de los principios fundamentales de las democracias: el gobierno se fundamenta en la voluntad del pueblo y se ejerce para el pueblo.

El sistema electoral mexicano es producto de un largo proceso de transición a la democracia,<sup>367</sup> cuyos inicios tuvieron lugar en la década de los setenta y cuya conclusión aún no se ha dado por completo, por más que las fuerzas políticas han realizado esfuerzos singulares para gestar un régimen de partidos sólido y vigoroso y elecciones legales, transparentes y contables, y una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos de interés nacional. En esta ruta democratizadora poco a poco han ido configurando un pluralismo partidista cada vez más coincidente con el pluralismo social de los mexicanos.

---

<sup>367</sup> La transición a la democracia en México debe contener entre otras cosas, el punto de partida, los actores y sus estrategias, los modos y los problemas cruciales (vid. Camou, *Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 225).

A lo largo de más tres lustros los partidos políticos y los sucesivos gobiernos federales se han comprometido en dar confiabilidad, transparencia, legalidad y certeza al proceso electoral<sup>368</sup>. Los procesos de reformas constitucionales han ido liberando al país de la falsa uniformidad política que durante tantas décadas predominó en nuestro territorio, es decir, ha permitido que la pluralidad irrumpa como un fenómeno irreversible en México<sup>369</sup>.

Así, el proceso de maduración política de la sociedad mexicana se ha reflejado en la continua reestructuración de las leyes electorales con el propósito de fortalecer la democratización de nuestro sistema político. Cada reforma a la legislación electoral ha representado para México un nuevo paso en la realización de su vocación democrática, y con las últimas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, en el año de 2007 y 2008 respectivamente, estas reformas están enfocadas a que los ciudadanos mexicanos logren integrar la representación nacional en condiciones de equidad para todos los participantes.

Durante estos años, los institutos y consejos electorales estatales se desarrollaron y en general fueron consolidando su prestigio y su trabajo, sin embargo, por un momento, se dudó a medida que se acercaba la elección de 2006 de la capacidad del Instituto Federal Electoral o de los institutos locales para llevar a buen puerto los comicios en los procesos concurrentes, lamentablemente en esta desconfianza tres factores contribuyeron a que se perdiera la credibilidad en nuestros guardianes electorales,

---

<sup>368</sup> Antes de 1988 las elecciones presidenciales no provocaban ninguna incertidumbre simplemente se sabía que triunfaría el PRI. Nadie se tensaba, la carga era una tradición, los sectores le rendían pleitesía al candidato y los mortales nos despreocupamos de la lucha silenciosa de los políticos priístas, por su puesto. Después de todo, no era algo que tuviera que ver con la vida cotidiana. Es indudable que durante la presente década México ha transitado por una serie de cambios normativos en su orden constitucional dirigido a transformar la naturaleza jurídica de las instituciones político – electorales; el esfuerzo por mejorar las instituciones; las prácticas electorales; consolidar el sistema electoral y dar certidumbre a los procesos políticos han sido una constante del sistema político mexicano (vid. Guerrero, Jaime, “2 de julio de 2006. ¿Resistirán los órganos electorales?,” op. cit., p. 20).

<sup>369</sup> Como lo podemos observar, entre 1977 y 1996 se dieron pasos decisivos para cambiar el monopolio unipartidista hasta la creación de una institución electoral autónoma y un sistema de partidos competitivo para la alternancia en el poder Sin embargo, hasta la fecha, y a pesar de la reciente reforma constitucional de 2006, instituciones como el municipio, los poderes de las entidades federativas, las relaciones entre poderes de la unión y buena parte de su estructura no han sufrido los cambios necesarios, persistiendo un sistema de justicia obsoleto que no ofrece al individuo medios para su defensa legítima en el interior del poder político (vid. Valdés Ugalde, Francisco, “¿Qué régimen, cual Estado?,” op. cit., p. VI).



acciones fallidas, marco legal rebasado y por último, cuestionamientos por parte de todos los grupos de presión.<sup>370</sup>

Para clarificar el sistema electoral mexicano es oportuno recordar lo establecido por Nolhen, “aunque a mis amigos mexicanos no les guste, el caso mexicano se estudia aparte”<sup>371</sup>. En tanto que el sistema electoral como el político tiene especificidades que ameritan ser consideradas antes de englobar este caso en alguna de las clasificaciones típicas de los sistemas electorales. El sistema electoral mexicano ha transitado desde las etapas más elementales de la democracia hasta estándares de desarrollo similares a lo que en la actualidad se llama democracia representativa.<sup>372</sup> La tendencia de desarrollo de la vida política del país ha estado marcada por la búsqueda permanente de un sistema político representativo y un sistema electoral eficiente fundamentado en leyes que plasman los intereses de la mayoría de las clases sociales que lo integran.<sup>373</sup>

El sistema electoral mexicano empezó a transformarse en México en los años sesenta para modificar el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, por un lado, y la posición dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por el otro. En base a una interpretación, por cierto errónea, del sistema electoral alemán, se introdujeron en 1977 listas adicionales proporcionales a fin de hacer posible una representación de la oposición que superase la cantidad fija de mandatos mínimos introducidos por la reforma de 1963. La cantidad de escaños se estableció en 100 sobre 300 uninominales, cantidad que se aumentó en 1986 a 200. En el marco de la apertura del sistema político, se acordó entre el gobierno y la oposición la

---

<sup>370</sup> Es preciso recordar en este sentido que antes de la reforma de 1996, la confianza en el Instituto Federal Electoral y los tribunales electorales era limitada. Pero entre 1997 y 2001 varias encuestas y mediciones señalaron que las instituciones electorales gozaban de aceptación, respeto y confiabilidad. Es de destacar que el hecho de la alternancia del año 2000 resultara un logro del Instituto Federal Electoral. Es decir, luego de la reforma electoral de 1996, el Instituto Federal Electoral ahora convertido en un órgano autónomo del Estado, logro llevar a buen puerto las elecciones constitucionales de 1997, 2000 y 2003, pese a nuestros mejores esfuerzos y desconfianzas (vid. Guerrero, Jaime, “2 de julio de 2006. ¿Resistirán los órganos electorales?,” en *Revista para la democracia social*, No. 14, Año 4, Marzo 2006, pp. 22).

<sup>371</sup> Nolhen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 234.

<sup>372</sup> Vid. Nolhen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 54

<sup>373</sup> Dentro del ámbito institucional, el sistema electoral juega un papel decisivo y así lo refleja el creciente interés que ha generado su estudio a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, además de afectar al sistema político especialmente a través del sistema de partidos y la amplitud de la representación, el sistema electoral se presenta también como uno de los instrumentos políticos más fáciles de manipular (vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada: Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 76).

reforma de 1996, reorganizando la administración y la justicia electoral de manera que permite la celebración de elecciones limpias. En contraste con la cláusula de gobernabilidad introducida en 1989 para garantizar la mayoría parlamentaria para el partido más votado, la reforma de 1996 iba a reducir el efecto mecánico generador de mayoría que se fijó en ocho puntos porcentuales, así, el partido mayoritario puede conservar la mayoría absoluta de los escaños sólo cuando obtiene más de 42% de los votos.<sup>374</sup>

La forma en que se eligen los poderes de la Unión es uno de los componentes del sistema electoral mexicano. Entre sus rasgos más destacados están los siguientes, los poderes Legislativo y Ejecutivo se renuevan mediante elecciones, libres, auténticas y periódicas de cada 3 y 6 años, respectivamente. El único medio a través del cual la ciudadanía puede arribar a la toma de poder es a través de los partidos políticos, los cuales son entidades de interés público y están normados por la Constitución. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo y que en la actualidad se llama Instituto Federal Electoral. La normatividad del sistema electoral mexicano se plasma a detalle en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ordenamiento derivado de la reforma electoral de 1996. Otro de los componentes del sistema electoral mexicano, es el relativo a las fórmulas de asignación de escaños por el principio de representación proporcional y cuyo principal mecanismo es el del cociente natural y resto mayor, al respecto se señala que para la asignación de diputados de representación proporcional, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: a) Cociente natural, y b) Resto mayor. Los lugares asignados a cada una de las fuerzas políticas por concepto de representación proporcional no deben superar 63% de la totalidad de asientos en la cámara. Esto es, de los 500 escaños que conforman la cámara de diputados 300 es el número máximo de escaños a los cuales puede aspirar cualquier partido político. El techo se fija con el fin de otorgar un sano equilibrio a las fuerzas que representan a los ciudadanos. Así mismo, se establece un límite de variación entre los dos componentes de la proporcionalidad del sistema electoral, señalando que en ningún caso, un partido político podrá contar con un

---

<sup>374</sup> Vid. González Roura, Felipe, Análisis del Sistema electoral mexicano, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 22.

número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

Respecto al sistema de asignación de escaños para la cámara de senadores el sistema electoral mexicano también define una parte de representación proporcional y otra de mayoría relativa. En cada estado y en el Distrito Federal, dos senadores se eligen por mayoría relativa y se asigna uno a la primera minoría, esto es al segundo lugar. En el caso de la asignación por representación proporcional se elabora una lista para una única circunscripción nacional y se eligen los 32 senadores restantes y que son los que conforman los 128 integrantes de la Cámara alta.

El carácter mayoritario del sistema electoral vigente en México se debe principalmente a tres razones, en primer lugar, porque no existe un mecanismo compensatorio en la asignación de curules plurinominales, estas se asignan de manera independiente al número de distritos uninominales conseguidos por cada partido,<sup>375</sup> en segundo lugar, a que 300 de los 500 asientos (60%) de la Cámara de Diputados son de mayoría relativa, y en tercer lugar, porque el voto para elegir diputados por ambos principios se hace mediante una sola boleta, de modo que los votos emitidos en los distritos uninominales se trasladan automáticamente a la circunscripción plurinomial correspondiente. Cabe destacar, sin embargo, que el sistema mixto mexicano no es estrictamente mayoritario puesto que está limitado por dos topes de sobrerrepresentación: ningún partido puede obtener más de 60% de los curules (300 de 500), y la brecha entre votación nacional emitida y el porcentaje de curules obtenidos por algún partido nunca puede superar ocho puntos porcentuales.

No olvidemos que los sistemas electorales<sup>376</sup> contribuyen además al manejo de las divisiones políticas, sociales, económicas y étnicas. Diferentes sistemas electorales

---

<sup>375</sup> Un mecanismo compensatorio funciona como sigue, si un partido recibe el 40% de los votos, le corresponde 40% de los asientos, independientemente del número de triunfos uninominales. Por ejemplo, si el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con 39.5% de la votación válida, le corresponderían 198 curules en su total, al contar con 184 asientos de mayoría relativa, le corresponderían solo 14 curules plurinominales (vid. González Roura, Felipe, *Análisis del Sistema electoral mexicano*, op. cit, p. 65).

<sup>376</sup> El sistema electoral puede ejercer un impacto fundamental en el manejo del conflicto, determinados sistemas electorales, en ciertas situaciones, pueden proporcionar a los actores racionales incentivos hacia la cooperación, moderación y acomodación entre ellos y sus rivales, mejorando así la eficiencia social del sistema como un todo, mientras que otros pueden llevar lógicamente a comportamientos hostiles, no cooperativos y no acomodaticios vid. Reilly, B., *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, 2001, p. 20).

proporcionan diferentes mecanismos de inclusión y exclusión para la participación y la representación parlamentaria, afectando así la naturaleza de la competición política, ya sea haciéndola más cooperativa o acentuando el conflicto. Estructuran las alternativas que los votantes confrontan durante las elecciones, ya sea restringiendo la elección de los votantes o extendiéndola a una amplia gama de posibilidades. Los sistemas electorales ejercen, por tanto, restricciones sobre la elección de los votantes e impactos reductores sobre el número de partidos políticos,<sup>377</sup> con importantes consecuencias para la acción gubernamental contribuyendo al grado de fragmentación de los parlamentos e influyendo en la conformación, estabilidad y rendimiento de los gobiernos que dependen en su actuación de una mayoría parlamentaria.<sup>378</sup> Así el sistema electoral se presenta como variable determinante crucial del papel que ejerce el parlamento al interior del sistema político.

Por otro lado, Jorge Carpizo<sup>379</sup> enumera como características del sistema representativo mexicano: el representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación; el representante en su actuación es independiente de sus electores; el representante es pagado por el Estado no por los votantes; los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la revocación del mandato; el representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron; la elección del representante se basa en la noción de voto individual; consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en el distrito determinado.

Por otra parte, como indicábamos más arriba, el proceso electoral no se limita a las votaciones, sino que la ley mexicana que regula este proceso, el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, señala que este se inicia en octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno. El Proceso electoral se conforma por cuatro etapas: a) Preparación de

---

<sup>377</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada: Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*, op. cit., p. 76.

<sup>378</sup> Vid. Elster, J., Offe, C., y Preuss, U.K., *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, 1998, p. 32

<sup>379</sup>

la elección, b) Jornada electoral, c) Resultados y declaración de validez de las elecciones, y d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral. La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla. La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral. La etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo. Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el secretario ejecutivo o el vocal ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes<sup>380</sup>.

Un órgano fundamental en el sistema electoral mexicano es el Instituto Federal Electoral, es la única institución responsable de organizar las elecciones federales y, eventualmente coopera con los institutos electorales de las entidades federativas en el cumplimiento de sus tareas propias.

---

<sup>380</sup> Vid. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 210, Cámara de Diputados, 2010, México, p. 94.

El Instituto Federal Electoral<sup>381</sup> es un organismo estatal autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, está representado por ciudadanos mediante la figura de los Consejeros Ciudadanos, mismos que son designados por el Poder Legislativo de manera escalonada, los cuales duran en su cargo nueve años, también está representado por los partidos políticos, a través de la figura de representantes pero sin derecho de votar, solo de voz en las discusiones al interior del Consejo General<sup>382</sup>.

La Constitución expresa que el Instituto Federal Electoral debe regirse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.<sup>383</sup> El Instituto Federal Electoral actúa de manera unilateral, imperativa y coactivamente en cuanto a la aplicación de la legislación electoral, sus decisiones están sujetas a la revisión del Tribunal Federal Electoral. El Instituto Federal Electoral es autónomo en sus decisiones, ya que la ley lo faculta para reglamentar el contenido de la legislación electoral sin requerir del Poder Ejecutivo para ello, es un órgano de carácter permanente para cumplir sus funciones, en virtud de que el Poder Legislativo lo dotó de tal

---

<sup>381</sup> El Instituto Federal Electoral es el órgano principal de la organización, estructura y función de los comicios federales, dependiendo del funcionamiento u operación que se le da al proceso electoral, la sociedad va a percibir su credibilidad, imparcialidad y eficacia. El artículo 41 constitucional en su fracción III establece: La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral, además de ser un centro de imputación normativa, es un ente capaz de ser titular de derechos y deberes, por disposición de la ley, si satisface los atributos de la personalidad, por tanto, si es persona, por supuesto, de derechos e interés público, creado para un fin específico: el cumplimiento de la función estatal de organizar, desarrollar y calificar las elecciones para la renovación periódica de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, salvo la calificación de la elección para Presidente de la República (vid. Galván Rivera, Flavio, “*Derecho Procesal Electoral Mexicano*”, Mc Graw – Hill, México, 1999, p. 23).

<sup>382</sup> El método para el nombramiento a nuevos consejeros, es a través de un procedimiento abierto para la selección de los relevos, es decir, cualquiera puede inscribirse, los candidatos tienen que escribir un ensayo, son entrevistados por comisiones de la Cámara de Diputados, y finalmente se hace la elección (vid. Prud Homme, Jean – Francois, “El IFE de instituciones y hombres...” Los mecanismos Electorales, en *El Universal, Bucareli Ocho*, 23 de Noviembre de 1997, Año 1, Número 27, pp. 12, 14).

<sup>383</sup> Certeza, quiere decir que las acciones realizadas en la organización electoral y los resultados de dicho proceso deberán ser verificables, fidedignos y confiables en cualquier circunstancia; legalidad, implica que el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas la autoridad electoral, se deben llevar a cabo observando los mandatos constitucionales y legales que rigen la materia; independencia, por este principio los organismos que tienen a su cargo las funciones electorales deben actuar con total libertad y autonomía respecto de cualquier otra autoridad gubernamental o fuerza política formal o informal; imparcialidad, ausencia de preferencia de los órganos electorales a favor o en contra de cualquier fuerza política, de tal manera que los partidos contendientes, sean tratados de manera igual en circunstancias similares, objetividad; el quehacer institucional del instituto debe estar basado en los hechos que conforman la realidad sobre la que se actúa, apegados a los hechos claramente verificados (vid. “Función electoral,” en *Diccionario de Términos parlamentarios*, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20s.htm>).

naturaleza. También el Instituto Federal Electoral cuenta con personalidad jurídica y con patrimonio propio, ya que, la Cámara de Diputados le asigna una partida dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Entre las reglas se encuentran: la fórmula de financiamiento a los partidos; reglamentar las campañas y las precampañas para que los partidos rindan cuentas de los ingresos y gastos en las mismas; reglamentar las aportaciones de los militantes a los partidos con un límite; y establecer un procedimiento de liquidación de los partidos que pierdan su registro para que los recursos públicos no terminen en manos privadas.<sup>384</sup>

El nuevo marco jurídico en materia electoral establece que el Instituto Federal Electoral tendrá que actuar en la distribución de tiempos oficiales en todo el país, en la vigilancia de los contenidos de la propaganda<sup>385</sup> que difundan los partidos políticos, en la sanción de las estaciones que no respeten las pautas o los contenidos de difusión señalados, en el uso de los recursos otorgados a los propios partidos o en la prohibición absoluta de comprar espacios mediáticos para promover campañas a candidatos<sup>386</sup>.

Otra institución esencial del sistema electoral mexicano es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que nació con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos políticos-electorales, que ha probado ser solución adecuada y que cuenta con sus propias reglas fundamentales de estructura y atribuciones pero con las ligas de relación indispensables con el aparato Judicial Federal. Con la incorporación del Tribunal Electoral se satisface plenamente un viejo reclamo de la sociedad en su conjunto, pero especialmente de los partidos políticos, sin involucrar otras instituciones

---

<sup>384</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2008, p. 28

<sup>385</sup> Es común expresar que por propaganda electoral debe entenderse como aquella actividad orientada a influenciar el comportamiento y las decisiones de los electores (vid. Muñoz, Hugo Alfonso, "Propaganda Electoral," en *Diccionario Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), México, 2003, p. 1030).

<sup>386</sup> Se establecieron facultades al Instituto Federal Electoral para evitar mediante sanciones estrictas que los medios y la iniciativa privada vuelvan a tener un papel activo durante las campañas; se administrarán los tiempos del Estado en los medios de comunicación para que los partidos y los candidatos difundan sus propuestas; al tiempo que se prohíbe la contratación de espacios fuera de los tiempos oficiales; se establece que la publicidad de los partidos no podrá contener expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas (vid. Cansino, Cesar, "El nuevo Cofipe", en *El Universal*, Año 92, No. 32,916, del 7 de diciembre de 2007, p. A25).

de protección de garantías que nacieron, evolucionaron y tiene características muy diferentes a las que se presentan en el campo político-electoral.

El Tribunal Electoral para el desempeño de sus funciones cuenta con magistrados y jueces instructores que serán independientes y responden únicamente al mandato de la ley. Como parte de su estructura, el Tribunal Electoral, estará integrado por una Sala Superior, conformada por siete magistrados electorales, y por cinco Salas Regionales, integradas por tres magistrados cada una durante los procesos federales electorales, se establece que sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas<sup>387</sup>.

El procedimiento de selección de los magistrados es único, ya que, son los tres poderes de la Unión quienes garantizan, por medio de mecanismos de colaboración, la debida integración del Tribunal Federal Electoral. Los magistrados de la Sala Central y de las salas regionales son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo Federal. Para poder serlo en cualquiera de las salas, los candidatos deberán cumplir con los mismos requisitos que se exige para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y adicionalmente requisitos especiales que aseguren su desvinculación política.

El Tribunal Electoral, por disposición constitucional, es un órgano estatal jurisdiccional,<sup>388</sup> al cual le compete el cumplimiento de la función pública consistente en resolver, mediante la aplicación del derecho las controversias de intereses de trascendencia jurídica, surgidas de la actuación de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de los órganos electorales, al participar en

---

<sup>387</sup> En cuanto a la Sala Superior bastará la presencia de cuatro de los magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes. Pero para hacer la declaración de validez de la elección y de Presidente electo de la República, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus miembros. Se señala que para el ejercicio de sus funciones la Sala Superior contará con un secretario general de acuerdos, así como los secretarios, actuarios, personal administrativo y técnico que requiera para su funcionamiento.

<sup>388</sup> Ovalle Favela, procesalista mexicano, define a la jurisdicción como la función que ejercen órganos del Estado independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia (vid. Ovalle Favela, José, *“Teoría General del Proceso”*, Oxford University Press, Harla, México, 1991, p.119–120). La jurisdicción es una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo (vid. Gómez Lara, Cipriano, *“Teoría general del proceso”*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1990, p.122).



forma mediata o inmediata en el procedimiento político-electoral, efectuado con la finalidad de renovar, periódica y democráticamente a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, a través del ejercicio del voto ciudadano. Las Salas del Tribunal podrán juzgar la constitucionalidad de las leyes electorales, en cuyo caso, puede dejar de aplicarlas al caso concreto, notificando de ese hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con ello, existen mecanismos de garantía para proteger los derechos políticos de los ciudadanos ante leyes que contraríen los principios constitucionales.

El actual sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, a los principios de constitucionalidad, de legalidad; y de definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales<sup>389</sup>.

El medio más relevante seguramente es la acción de inconstitucionalidad,<sup>390</sup> que sólo puede plantearse la no conformidad de normas generales en sentido estricto, esto es, de leyes, federales o locales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos o cualquier otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional le establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución Federal. El artículo 105 constitucional en su fracción II, enuncia los entes legitimados para promover la acción de

---

<sup>389</sup> Vid. Fix Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional de la constitución mexicana, ensayo de una estructuración procesal del amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 17 y 26. El sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. El sistema de medios de impugnación se integra: a) Recurso de revisión, que podrá interponerse contra actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral, b) Recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración; tendientes a garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, c) Juicio de protección de los derechos políticos – electorales del ciudadano, d) Juicio de revisión constitucional, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridades locales en procesos electorales de las entidades federativas, y e) Juicio para dirimir conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

<sup>390</sup> La acción constitucional como derecho concreto y como derecho abstracto de obrar, tiene que ver de manera directa con el concepto de la autonomía de la acción en el proceso consustancial (vid. Ferrer MacGregor, Eduardo, *La acción de constitucionalidad de amparo en México y España*. Estudio de derecho comparado, Porrúa, México, 2002, p. 88).

inconstitucionalidad, a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, atendiendo también a su ámbito material.<sup>391</sup>

Igualmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, en este sentido, corresponde a los órganos del Instituto Federal Electoral conocer y resolver el recurso de revisión y al Tribunal Electoral de los recursos de apelación y de reconsideración y los juicios de inconformidad, de revisión constitucional electoral para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, así como, dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Las sentencias que dicten las salas del Tribunal Electoral, serán definitivas e inatacables, a excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración.

En definitiva, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es un auténtico tribunal, es realmente un órgano jurisdiccional porque, mediante la aplicación del Derecho, resuelve controversias de intereses de trascendencia jurídica, que se caracterizan por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra. Además la realización de esta función tiene un objetivo fundamental garantizar que todos los actos políticos–electorales de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de las autoridades electorales, se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, sin olvidar que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino tan sólo un medio para impartir justicia, dar seguridad jurídica, proporcionar bienestar común y, en especial, preservar la paz social para la comunidad humana.

Por otra parte, como ya se ha señalado, un elemento esencial de cualquier sistema electoral y, en general, de cualquier régimen democrático, son los partidos políticos.

---

<sup>391</sup> Vid. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral S3EL 010/2001: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA., en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Tomo: Tesis relevantes, México, 2005, pp. 525 - 527. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis de jurisprudencia: P./J 22/99 ‘ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES’. Asimismo, Tesis del Tribunal Pleno P./J 40/2002, ‘CONTROVERSA CONSTITUCIONALES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL’. [http:// www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)

Situándonos en el interior del sistema electoral mexicano, observamos que en México existe una larga experiencia en la política del cacicazgo, del caudillismo, de la política militarista o la política cortesana de abogados y economistas. Por ello, la transformación más significativa en los últimos años se ubica precisamente en la esfera de la sociedad política, empezando a vivir bajo un régimen competitivo de partidos, los cuales, por mucho tiempo estuvieron en los márgenes de la política nacional, primero ignorados y manipulados por un régimen autoritario; luego rebasado por la misma sociedad.

Actualmente los partidos políticos mexicanos empiezan a tomar su lugar como los conductores fundamentales de la competencia y de la gobernación. Por voluntad de los mexicanos, su forma de gobierno es republicana, democrática y representativa, la fortaleza de su democracia depende de la capacidad de los partidos políticos para representar y responder a la creciente pluralidad, de articular las múltiples demandas de la ciudadanía y traducirlas en programas para contender por el poder público. Es conocido que en toda democracia moderna, los partidos políticos son el vínculo político por excelencia entre los electores y sus gobiernos. No hay democracia fuerte sin partidos políticos fuertes<sup>392</sup>.

Es por estos fines por los que los partidos políticos se definen como entidades de interés público y es por ello que la propia Constitución mexicana y la ley de la materia,

---

<sup>392</sup> La sociedad, no se nos olvide, reclama un sistema de partidos competitivos que responda a la pluralidad social y ofrezca la posibilidad efectiva de decidir entre distintas opciones políticas. Buscar un régimen de partidos en el que todos promuevan y alienten la nueva cultura política, condición necesaria para elevar la calidad de la vida democrática y construir buenos y mejores gobiernos. La consolidación de un sistema de partidos garantizaría hasta cierto punto que los actores políticos respondieran por sus actos ante los representantes de los ciudadanos. Es oportuno que los partidos políticos atiendan el mandato ciudadano y fortalezcan el sistema de partidos, el cual en el caso de México, reclama de una cultura política fincada en el diálogo respetuoso, en la clasificación y el enriquecimiento de sus ofertas políticas. No olvidemos que por definición constitucional son entidades de interés público. En México, los partidos políticos y la pluralidad de su sociedad civil se han convertido en factores determinantes para el perfeccionamiento de sus instituciones democráticas. Por otro lado, en el parlamento mexicano, la presencia de los partidos políticos refleja la pluralidad del pueblo mexicano por sus preferencias políticas, lo que permite la civilizada discusión de las ideas en un marco de respeto y tolerancia en una era de inclusión y de consenso. En política, el juez supremo es el ciudadano, los partidos políticos son caminos y alternativas, ganan en las urnas consolidándose con los resultados obtenidos. En todo país democrático la lucha por el poder político se da a través de los partidos políticos, porque como lo hemos estado expresando, en ellos se condensan las preferencias ideológicas y los grandes propósitos de los grupos de ciudadanos, quienes se congregan en sus estructuras para concurrir de manera civilizada a una competencia electoral legitimada por normas legales, así como por sus órganos e instituciones. Desde el punto de vista de la escuela de la elección racional, los diferentes beneficios son los que harán que los actores opten por continuar en un escenario político determinado, cuando las reglas del juego le traen beneficios que cubren sus costos de transacción (vid. Zedillo, Ernesto, "Una nueva etapa para México. Segundo informe de gobierno," en Revista del Senado de la República *La reforma de la justicia*, Volumen 2, No. 4, Julio – Septiembre 1996, México, p. 193 – 194).

como lo es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen un régimen jurídico especial para los partidos políticos, plasmando los elementos necesarios para que cumplan con los fines que justifican su existencia, tales medios los podemos clasificar en tres grandes apartados: financiamiento público, acceso a los medios de comunicación y campañas electorales. Estos tres grandes rubros han sido considerados por el legislador para imprimirle mayor dinamismo y otorgarle la importancia y trascendencia que juegan los partidos políticos en el sistema democrático mexicano.

El punto clave para que los partidos políticos mexicanos continúen siendo parte fundamental del sistema político mexicano será que actúen como mecanismos de expresión, esto es, que desempeñen el objetivo primario por el cual se crearon que es el de comunicar con vigor a las autoridades las exigencias del pueblo como un todo.<sup>393</sup>

Entre los principales partidos mexicanos destaca el Partido Revolucionario Institucional, que nació como una confederación de hombres fuertes regionales que se habían cansado de matarse entre sí. A partir de 1917 y hasta fines de los años veinte, el país experimentó una buena cantidad de alzamientos que tenía muy poco de movimientos sociales y mucho de rivalidad entre caciques y generales en disputa por el poder. El surgimiento del primer Partido Revolucionario Institucional (el PNR) en 1929, constituyó un esquema ingenioso para asegurar que el mandatario en funciones pudiese ser un árbitro entre las fuerzas.<sup>394</sup> El Partido Revolucionario Institucional en su declaración de principios se define como un partido de la democracia social sustentado en los principios de la libertad, la justicia, la solidaridad y la igualdad.

El Partido de la Revolución Democrática, por su parte, desde su creación en 1989, se asumió como un partido de izquierda aunque no ha quedado clara su filiación hacia la corriente de partidos de izquierda. En su interior pueden encontrarse posturas

---

<sup>393</sup> Si bien, los partidos políticos no son más que grupos políticos que se presentan a elecciones para situar por esa vía a sus miembros en los cargos públicos, a pesar de ello, no pueden prescindir de su función de expresión de un sector o grupo que va más allá de los grupos que lo conforman interiormente. Sin ese salto, un partido político sería incapaz de trascender ante la sociedad. En cuanto al dilema que vive el sistema de partidos en México, este se enfoca en la necesidad de reorientar su diseño constitucional, requieren de estructuras partidistas más eficaces pero al mismo tiempo fortalecer su papel representativo del conjunto social (vid. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid. Alianza Editorial, 1999, p. 92).

<sup>394</sup> Zepeda Patterson, Jorge, *Los intocables*, editorial Planeta, México, 2008, p. 264

socialistas, socialdemócratas, algunos nacionalismos revolucionarios y otras posiciones ambiguas que provienen fundamentalmente del priísmo<sup>395</sup>. Por su parte, el Partido del Trabajo, es un instituto político que se sitúa en la izquierda socialista tal y como lo reconocen en su declaración de principios, donde manifiestan que su objetivo es construir los fundamentos éticos de la sociedad a través de la educación y la práctica de la ética revolucionaria, basada en los principios humanista, democrática, igualitaria, equitativa, justa y libertaria. En tanto, Convergencia es un partido político que se identifica con la socialdemocracia, en su declaración de principios sostiene que convergencia suscribe los valores y los principios de la socialdemocracia renovada.<sup>396</sup>

Con respecto al Partido Acción Nacional (PAN), este es el partido político que actualmente ocupa el gobierno en México. Es un partido político que se autodenomina

---

<sup>395</sup> Si bien el PRI no se identifica explícitamente como partido de izquierda sus postulados lo acercan a la corriente socialdemocracia, hablando exclusivamente en términos declarativos. Además es importante mencionar que en octubre de 2003, el Partido Revolucionario Institucional fue aceptado como miembro pleno de la Internacional socialista durante su XXIII congreso celebrado en Brasil. Si el partido quiere figurar nuevamente como el más fuerte de México debe ganarse nuevamente la credibilidad de los ciudadanos y ello lo lograra no solamente con una nueva imagen y nuevos cuadros, sino con propuestas de gobierno convincentes. En su declaración de principios, el Partido de la Revolución Democrática afirma que sus militantes asumen una organización política de izquierda plural, amplia, moderna y democrática. Si este partido político quiere ampliar su aceptación entre la población y traducirla en resultados electorales positivos deberá presentarse ante los ciudadanos como una opción de izquierda verdaderamente democrática que no dependa del carisma de algún caudillo para obtener éxitos, tal y como le ha sucedido desde su fundación y muy recientemente en el proceso electoral presidencial del año 2006, por ello, tendrá que seguir trabajando para quitarse la etiqueta de ser un partido con posiciones irracionales, antidemocráticas y que suele actuar fuera de la legalidad. Además, si el partido quiere mantenerse unido, tendrá que diseñar mecanismos institucionales para procesar con apego a los principios democráticos, las divergencias entre las diversas expresiones que se encuentran en su interior. No olvidemos que durante el proceso electoral del 2006, el factor de unión la figura de Andrés Manuel López Obrador, pero conforme pasa el tiempo la presencia de este personaje se va desvaneciendo, y actualmente el Partido de la Revolución Democrática, enfrentara el riesgo de la desarticulación, debido a que se le presenta la disyuntiva sobre el interés de continuar con el marco institucional actual se impone frente a la posibilidad de inconformarse y abandonar la arena que tantos beneficios le ha traído a la izquierda, principalmente en materia de representación parlamentaria, pero también dándole victorias muy importantes en los estados y municipios de todo el país (vid. Castillo Vaquera, Jorge Galileo, "Instituciones electorales en México. Entre legalidad y legitimidad," en *Revista para la democracia social*, No. 14, Año 4 Marzo 2006, p. 6).

<sup>396</sup> El Partido del Trabajo, tiene ante sí grandes retos porque no es un partido con presencia nacional, lo que le ha impedido influir de manera contundente en los asuntos políticos del país y por ende llevar a cabo sus propuestas de gobierno para hacer posible la sociedad socialista, por lo que si desea aumentar su presencia político – electoral deberá tener la capacidad de convencimiento para que sus propuestas tengan aceptación entre la ciudadanía. Los principio que persigue el partido Convergencia son la igualdad y la equidad, la protección de los débiles, la libertad y la equidad, ningún derecho sin responsabilidad, ninguna autoridad sin democracia, el pluralismo, la defensa de los derechos fundamentales del ser humano, entre otros reconocer la necesidad de respetar la libertad individual de elección personal pugnando en todo momento por una justicia social para todos los que habitamos este país. Sus retos ante sí es la tarea de seguir aumentando su presencia en el ámbito nacional para dejar de ser un partido localista y hacer que sus propuestas representen para el electorado una alternativa viable (vid. Castillo Vaquera, Jorge Galileo, "Instituciones electorales en México. Entre legalidad y legitimidad," op. cit., p. 6).

humanista y afín a las ideas de la democracia cristiana, se encuentra en el centro-derecha del espectro político, en tanto, los analistas lo ubican ideológicamente en la derecha. Su estructura se basa en la formación de cuadros políticos y cuenta con un extenso cuerpo normativo que determina su vida institucional. Fue fundado en 1939, y durante el siglo XX fue el principal partido opositor, situación que cambió al gobernar varios estados desde 1989 y a nivel federal con la integración de un bloque opositor en la LVII Legislatura en 1997, y con el triunfo de Vicente Fox Quesada, la Presidencia de la República en el año 2000.

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM), es considerado como el cuarto partido político en México, en base al número de representantes que tiene en el Congreso, estas posiciones las ha obtenido debido a sus alianzas con otros partidos. En las elecciones federales del año 2000 formó junto con el Partido Acción Nacional, (PAN), a través de la Alianza por el Cambio, la cual resultó vencedora y consiguió la Presidencia de la República para el candidato del PAN. Sin embargo, es a partir del año 2003 cuando inicia su alianza con el Partido Revolucionario Institucional, (PRI). El partido fue fundado en 1986, con el nombre Partido Verde Mexicano (PVM), para 1991, participa con el nombre Partido Ecologista de México (PEM), sin embargo, al no conseguir el porcentaje de la votación necesaria para obtener su registro definitivo, tuvo nuevamente que cumplir con los requisitos para obtener un registro condicionado, el cual fue obtenido en 1993, bajo el nombre de Partido Verde Ecologista de México. Desde esa fecha ha basado su propuesta en la conservación del ambiente y de los recursos naturales, y el combate a la corrupción. En tanto, el Partido Nueva Alianza (PANAL), obtuvo su registro en 2005, y participó por primera vez en las elecciones de 2006, Su fundación fue a propuesta del Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE), el mayor sindicato de América Latina por el número de agremiados, su líder y fundadora es Elba Ester Gordillo. Actualmente, este partido cuenta con siete representantes en la Cámara de Diputados. Su principal principio es el fortalecimiento de la Educación.

Ahora bien, el dilema que vive el sistema de partidos en México es la necesidad de reorientar su diseño constitucional, México requiere de estructuras partidistas eficaces,

pero al mismo tiempo de un abanico de opciones representativo del conjunto social.<sup>397</sup> Se discute si es mejor tener tres o cuatro partidos grandes o dejar la puerta abierta para muchas opciones, la respuesta a este cuestionamiento no es sencilla, ya que en México, los electores son los que con su voto determinan el número de opciones políticas. En este orden de ideas, algunas voces en México han sostenido como dogma la idea de que la democracia es incompatible con el pluripartidismo, que ésta sólo funciona cuando el presidente tiene mayoría legislativa en el Congreso, se dice por ejemplo, que el bipartidismo, es la mejor opción para México, pero la reflexión a este planteamiento es el siguiente “lo que para unos países puede ser efectivo, para otros puede ser caótico.” México es una nación mucho más diversa, segmentada y asimétrica, que aquellas que en la actualidad tiene sistemas bipartidistas.

En México más que establecer si queremos cinco o quince partidos, el verdadero debate debe enfocarse sobre el modelo de partidos que queremos para el futuro. Algunos analistas apuestan por la figura de partido de mayoría, por su flexibilidad ideológica y programática. Otros apuestan por partido bien definido ideológicamente sin ambigüedades, no importando si es de izquierda o es de derecha. México requiere lejos de las ideologías tradicionales, un partido político orientado hacia las causas sociales, a la defensa de la república, coherente con sus postulados e ideología, y quizá este instituto político, podría tener una mejor oportunidad de recapturar al electorado indeciso, al elector más crítico y voluble que paradójicamente es el que define las elecciones.<sup>398</sup>

No olvidemos que la democracia representativa se basa en una democracia electoral, en un ambiente donde impera la competencia leal y legal durante las elecciones, ejercicio democrático en cualquier Estado-nación moderno. En consecuencia, los representantes surgidos de esa competencia electoral tendrán la responsabilidad de desempeñar razonablemente el poder otorgado teniendo un vínculo con la sociedad, procurando atender las necesidades básicas para el perfeccionamiento y crecimiento en lo individual y en lo colectivo.

---

<sup>397</sup> Trujillo Zentella, Georgina, *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, México, 2003

<sup>398</sup> Vid. Trujillo Zentella, Georgina, *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, op. cit., pp. 24-25

En materia de cultura política resulta imperioso preservar el fortalecimiento del pluralismo y el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos, partiendo de la idea de que estas instituciones inciden de manera contundente en el terreno político, y en lo económico, en razón a los factores de tensión en que vive la mayor parte de la sociedad por el esfuerzo de mejorar su calidad de vida, y a la facilidad de acceso de los institutos políticos a los medios de comunicación como actores importantes de la vida nacional.<sup>399</sup>

Entre las funciones de los partidos políticos, tienen la de representar e impulsar las acciones de gobierno relacionadas con la vida política y social del Estado. Los partidos políticos son producto del libre ejercicio de la garantía de asociación política. Cabe añadir que en particular, los partidos observan de una manera al Estado y de otra a la sociedad, de tal suerte que son instituciones que se ubican exactamente entre el Estado y la sociedad.<sup>400</sup> Dentro de la doctrina de los partidos políticos repetidamente se encuentran afirmaciones que señalan que al hablar de partidos políticos presupone un sistema democrático, en el cual un régimen de partido único es una contradicción en sí mismo.<sup>401</sup>

En esta contradicción nace el caso mexicano, en donde el paradigma de un funcionamiento de corte de una democracia representativa, liberal y pluralista, no se apega a México, sino más bien es bastante próximo a la idea del politólogo Wolfgang Merkel en *Defekte Demokratie*,<sup>402</sup> el cual explica que la *Defekte Demokratie*<sup>403</sup>, es una

<sup>399</sup> Vid. Cascajo Castro José Luís, Estructura de los Partidos Políticos, *En Ciclo de Conferencias*, Serie Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral, México, p. 60

<sup>400</sup> Vid. Salgado Loyo Alfredo, *El Estado y los Partidos Políticos*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1999, p. 23

<sup>401</sup> Vid. Stoker, Gery, Local Governance and Democracy in Twenty-First Century, Democracy at the Local Level, en *The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*, IDEA, 2001, p. 23

<sup>402</sup> Vid. Merkel y Andres Busch, *Demokratie in Ost und West*, UTE, Frankfurt Mein, 1999, p. 35

<sup>403</sup> Otras de las causas que atribuye Merkel para *Defekte Demokratie*: a) El inicio de la modernización, es una de las causas para el surgimiento de las democracias defectuosas partiendo de la transición del estado semimoderno que tuvo como referencia a las elites que concentraban los intereses económicos y políticos; b) El nivel de la modernización, esta es otra de las causas de que las democracias defectuosas sientan su base, es decir, en el bajo crecimiento económico-social bajo un gran número de habitantes de estos estados. La distribución asimétrica de lo económico, cultural e intelectual provocó una notable inequidad social en la manera ejercer el poder, complicando el ejercicio de los derechos consagrados en las constituciones y los estándares democráticos (vid. Linz, "The Perils Presidentialism," en *Journal of Democracy*, Johns Hopkins Press, 1990, p. 76. c) Las crisis económicas, este otro de los indicadores, ya que promueve la institución defectuosa, sobre todo en sistemas presidenciales y semipresidenciales (vid. Lipset, *Social requisits for democracy*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1981, p.98. d) El capital social,



explicación histórica iniciando por el prolongado periodo de disturbios políticos que provoco la desintegración del imperio español, México quedo sin instituciones capaces de absorber y regular los conflictos, ya que estas solo podían ser creadas por medio del triunfo militar de ciertas fuerzas políticas o de un acuerdo de elites armadas y a estas les llevo un tiempo construirse. Cuando finalmente lo hicieron estas instituciones políticas tendieron hacer sumamente excluyentes y oligárquicas, en la medida en que las elites fueron capaces de procesar sus conflictos en paz la forma de ejercer el poder tuvo una variante un tanto anómala.<sup>404</sup>

Y, en efecto, la evolución del estudio de los partidos politos en México no sería comprensible si no entendemos un hecho sui generis de la política en México, la hegemonía de un solo partido y el nacimiento de las instituciones políticas con una misma lógica, la de la concentración del poder.<sup>405</sup> La política en la colonia era una actividad circunscrita a las elites y a los representantes de los poderes regionales, a una minoría activa que se convirtió en la depositaria y detentadora de la soberanía popular. Para 1877, luego de las guerras civiles entre liberales y conservadores y de la guerra contra la intervención francesa y la restauración de la republica, Porfirio Díaz llevo al poder con el apoyo de los caudillos regionales y triunfantes, siendo él capaz de establecer un Estado nacional.<sup>406</sup> Una vez consumada la revolución de 1910, la elite

---

es otro factor, la baja inversión en capital social que realizan las democracias defectuosas provoca la marginación de las clases sociales además de la que concentra los dineros públicos en pocas manos. Alexis de Tocquivele, señalaba, el capital social trabaja en contra de las tendencias monopólicas tanto en lo político como en lo económico (vid. Toqueville, Alexis, *Democracia y pobreza*, Trotta, Madrid, 2006, p. 34) e) La sociedad civil, es otro de los grandes sectores para la formación de un sistema de partidos institucionalizado, así como de grupos de interés y organización de la sociedad civil, sin la institucionalización de la interacción de la ciudadanía se evita la intervención de la misma como intermediaria con el Estado promoviendo el ejercicio de los derechos políticos, la protección de los derechos fundamentales y la representación política en el parlamento. f) Un régimen autoritario predecesor que tuvo un efecto trascendental en la cultura política de la sociedad, institucionalizando las practicas de corte corporativo y patrimonialista, en donde la idea de cheks and balances fue sustituida por un liderazgo carismático conjugando con un partido político de corte hegemónico; g) Las instituciones políticas, una de las herencias del autoritarismo son el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción que se convierte en los ejes de la interacción política de la sociedad civil y las elites que concentran el poder en dicho sistema político (vid. Merkel y Andres Busch, *Demokratie in Ost und West*, op. cit., 1999, p. 36).

<sup>404</sup> Vid. Fukayama, Francis, *La brecha entre América latina y Estados unidos determinante políticos e institucionales del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica-Fundaciones mayan, Buenos Aires, 2006, p. 76

<sup>405</sup> Vid. Sánchez Gudiño, Hugo, Farrera Bravo, Gonzalo, *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p. 63

<sup>406</sup> Durante estas épocas electorales, la costumbre era constituir apresuradamente clubes políticos alrededor de las figuras políticas que contaban con el favor y el apoyo oficial. A este proceso se le denominaba la ficción democrática (vid. Ávila Espinosa, Felipe, "Las elecciones de 1911, un ensayo

surgida de esta dio un giro completo al modo de hacer política, se formaron instituciones que representaría los intereses de esa elite, así como la ideología del movimiento armado que le dio existencia, convirtiéndose en el eje de la dinámica que encumbro a la figura del Ejecutivo Federal, como la máxima expresión de la concentración del poder en su diseño institucional.<sup>407</sup>

La primera campaña electoral del partido oficial de 1929, resulto con una victoria teñida por la sospecha de fraude, en razón a la fuerza del aparato gubernamental, en particular del ejército. Desde esa fecha la oposición en México, no tuvo ninguna oportunidad de ganar sino fue hasta el año 2000, en las elecciones presidenciales.<sup>408</sup> En el periodo comprendido entre 1946 y 1976<sup>409</sup> la participación electoral en México tiende hacia su institucionalización, en donde la evolución de la legislación electoral fue detonantes del cambio político,<sup>410</sup> en razón, a que los sucesos políticos que provocaron

---

democrático,” en *Estudios de Historia moderna y contemporánea de México*, Instituto de Investigaciones Históricas, México, enero-junio 2002, p. 23).

<sup>407</sup> Vid. Beer, Caroline, *Electoral competition and institutional change in Mexico*, Notre Dame University Press, 2000, p. 65

<sup>408</sup> La existencia de un partido gubernamental que no había perdido el poder desde su formación hace casi setenta años, aunada a una presidencia sin contrapesos reales, fueron los dos elementos centrales que permiten calificar al México de la etapa del Partido Revolucionario Institucional como una democracia limitada o un sistema de pluralismo limitado o siendo más rigurosos, un sistema de corte autoritario. El autoritarismo mexicano ocurre dentro de un marco formal democrático, esto hace que en México exista una contradicción constante e insalvable entre las reglas formales, las de la democracia liberal, donde dentro del espacio que ella genera, subsisten los partidos de oposición, es ahí donde se formo y vivió el débil sistema de partidos que existió durante la hegemonía del PRI (vid. Meyer, Lorenzo, Reyna, José Luis, *Los sistemas políticos en América latina, Siglo XXI Editores, México*, p. 312).

<sup>409</sup> La restructuración del partido oficial de 1946, momento en que el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se convierte en Partido Revolucionario Institucional (PRI), esa restructuración implico, entre otras cosas, que las decisiones relacionadas con la designación de los candidatos de representación popular tuvieran un carácter más centralizado y menos participativo, lo que significo que los procesos y los conflictos fueran más eficazmente regulados. El PRI se constituyo como su antecesor, en un elemento fundamental de la conformación del sistema político mexicano en su versión contemporánea (vid. González Casanova, Pablo, *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1989, p. 103).

<sup>410</sup>La legislación electoral sufrió modificaciones prácticamente en cada periodo presidencial a partir del fin de la revolución. Los partidos opositores que no son considerados suficientemente funcionales por las autoridades, simplemente no reciben registro y con ello pierden la oportunidad no solo de aparecer en las boletas, sino de tener acceso a los medios de comunicación que están disponibles para los partidos con registro, así como de recibir el subsidio estatal que por ley se les otorga. En 1972 el Poder Ejecutivo considero necesario inyectar vitalidad al sistema de partidos mediante una reducción del 2.5 por ciento de los votos totales necesarios para que los partidos conserven su registro y su presencia en el Congreso. La ley electoral de 1977 estuvo encaminada a crear en México un pluripartidismo limitado que incorporo con un poco más de realismo a los partidos de filiación ideológica de derecha, que constituían a todas luces la segunda fuerza electoral del país y no requerían, para mantener o mejorar su posición de algún cambio legislativo. La ley de 1977 dio a los partidos la categoría de entidades de interés nacional, les concedió acceso permanente a los medios masivos de comunicación y faculto a la Corte para conocer sus quejas sobre violaciones al voto, aunque las resoluciones definitivas en este campo quedaron en manos del Poder Legislativo, es decir, de un cuerpo donde el dominio del partido oficial era indiscutible, la pérdida del registro de los partidos quedo condicionado a obtener el 1.5 por ciento de la votación nacional. En las

las reformas electorales no fueron resultado de la buena voluntad del Estado sino de la incertidumbre del fraude electoral como constante en las elecciones de México.<sup>411</sup>

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos implicó, la adhesión estatal de las agrupaciones políticas formadas por ciudadanos libres, con lo cual se reconoció la libertad de asociación y de competir por cargos de elección pública como principio contenidos en los derechos fundamentales constitucionales, ya que envuelve, la adopción del modelo de la democracia liberal donde los partidos políticos tiene un papel toral en la vida política.<sup>412</sup> La existencia de un sistema democrático que dé cabida a la oposición legítima, es un supuesto básico de la estructura constitucional mexicana. Sin embargo, la realidad ha sido otra, pues los poderes metaconstitucionales del Poder Ejecutivo, impiden desde el inicio del régimen el libre juego de los partidos políticos. El autoritarismo mexicano no solo ha tolerado, sino en determinadas coyunturas ha propiciado la existencia de partidos de oposición que presentan un punto de vista diferente al gobierno<sup>413</sup> pero sin buscar ejercer el poder directamente o de manera diferente a como lo hizo el Partido Revolucionario Institucional durante casi 70 años.

Una clave para la evaluación de los sistemas de partidos, es lo que ha sucedido en las pasadas décadas, a fin de que la actual democracia no podría ser impensable sin la participación de los partidos políticos, además de la proliferación del modelo democracia liberal, el cual, se entiende como la toma de decisión de la ciudadanía hacia la elección de los candidatos que representan a los partidos políticos competitivos. Esto se ve reflejado con un Poder Legislativo fuerte, en el caso mexicano comienza a tener indicios de fortalecerse, en este proceso se reflejaría una mayor relación entre los partidos y el congreso, pudiendo establecerse un equilibrio de poderes, razón por la cual se puede afirmar que un presidencialismo fuerte es un factor contrario a la institucionalización del sistema de partidos. En México se presenta una fuerte

---

elecciones presidenciales de 1988, el Congreso aprobó una iniciativa de ley presidencial para sustituir a la LOPPE con el Código Federal Electoral, entre los elementos novedosos, además del Tribunal Contencioso Electoral, que se formó por siete miembros nombrados por el Congreso, se encuentra la ampliación de la Cámara de Diputados (vid. Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 65).

<sup>411</sup> Vid. Sirvent, Carlos, *Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 61

<sup>412</sup> Vid. Lara Sáenz, Leoncio, "Artículo 41," en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 137

<sup>413</sup> Vid. O'Donnell, Guillermo, "Las poliarquías y la (ine)efectividad de la ley en América Latina," en *Disonancias, críticas democráticas a la democracia*, Prometeo Buenos Aires, 2007, p. 32

polarización de la política en izquierda o derechas de corte extremo, ampliando el panorama del sistema de partidos, es de recalcar, que esta situación difiere de los partidos políticos de corte totalitario o antisistemas.<sup>414</sup> Pero en fin, en medio de semejantes realidades, el electorado entiende cada vez mejor que la oferta política y las acciones de gobierno no nada más corresponden “al antes” y “al después” de una elección, sino que la primera es el planteamiento de una idea para el “deber ser” y las segundas son la auténtica realidad.

Los partidos en una sociedad democrática son los vehículos de la participación, coadyuvan en la integración de los órganos del estado, pero ¿Qué pasa cuando esos instrumentos privilegiados se oligarquizan y rigidizan?, se transforman, convirtiéndose en los peores enemigos de la democracia, como sucedió en Italia en la segunda mitad del siglo XX.<sup>415</sup> Ante esto, los actos de los partidos no tienen por qué estar excluidos de las redes del derecho, los derechos humanos también se deben respetar al interior de los partidos, o exigir que jurídicamente tengan una organización y funcionamiento democrático.<sup>416</sup> La clase política de México, debe entender y evitar que se pase de un partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica, que pervierta al sistema político que se construye. Existen varios pasos que se pueden dar en ese sentido, como sería la aprobación de una Ley de Partidos,<sup>417</sup> la cual garantice la democracia interna de los mismos, se respeten los derechos humanos de militantes y simpatizantes, la organización y procedimientos democráticos, las corrientes internas y los mecanismos de control internos y externos para salvaguardar un funcionamiento y organización democrática.<sup>418</sup> Actualmente, los partidos han mantenido la postura de

<sup>414</sup> Vid. Fukuyama, Francis, Pueden las fallas institucionales explicar la brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico, Fundación Grupo Mayan, Argentina, 2006, p. 237

<sup>415</sup> Vid. Ackerman, John, Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad, UNAM, México, 2011, p. 49

<sup>416</sup> Vid. Iñiguez, Diego, Sabine, Friedel, “La prohibición de partidos políticos en Alemania,” en *Claves de razón práctica*, número 122, mayo 2002, Madrid, pp. 30-40

<sup>417</sup> Vid. Cárdenas, Jaime, Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 52. Karvonen identifica las Leyes de partidos de carácter específico en los siguientes países, Alemania, Austria, Finlandia, Israel, Polonia, España, Turquía, y Venezuela. En definitiva, la investigación indica que las Leyes de partidos específicos solo se presentan en países donde la democracia y el Estado de derecho se han consolidado (vid. Karvonen, Lauri, “Legislation on political parties,” en *Party Politics*, vol. 13, número 4, Reino Unido, sage publisher 2007, pp. 437-455).

<sup>418</sup> La regulación legal de los partidos políticos determina los marcos legales dentro de los cuales se desenvuelven estas agrupaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y principios de organización. Sobre la regulación jurídica existen dos tesis: el derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el rebasa el campo de lo jurídico. La legislación no debe extralimitarse, es

oponen a que las autoridades electorales vigilen su vida interna, continuamente, se ha observado a las copulas de los partidos políticos y agrupaciones políticas, impedir la intervención de las autoridades electorales, argumentando que el derecho de asociación engloba un concepto de autodeterminación, autoorganización y autogobierno, y que esos derechos no pueden verse vulnerados, pues se coartaría el derecho de los ciudadanos libremente organizados a tomar sus propias decisiones.<sup>419</sup> La democracia interna de los partidos políticos<sup>420</sup> está vinculada, al tema del financiamiento y fiscalización de los ingresos y egresos de estos institutos políticos, motivo, por el cual, existen un debate sobre la información y la transparencia de las decisiones y procedimientos de focalización a partidos y agrupaciones políticas.

Los partidos políticos en México sufren además, una falta de confianza por parte de la población, las encuestas nacionales muestran que, de entre las instituciones nacionales sobre las que se pregunto a los encuestados, los partidos políticos fueron los que obtuvieron los peores resultados, solo el 33% de la población tiene algo o mucha confianza en ellos,<sup>421</sup> es decir, de cada tres ciudadanos solo uno confía en los partidos políticos. Esta crisis partidista<sup>422</sup> se da en razón de que los partidos políticos se

---

decir, no ir más allá de asentare o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme y que además de esto, el legislador no debe entrar en detalles, la otra perspectiva implica una regulación de carácter complementario a la simple regulación general, basando su argumentación en que es necesario regular a los partidos políticos en un máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y el buen funcionamiento del sistema democrático (vid. De vega, Pedro, *Teoría y práctica de los partidos políticos, cuadernos para el dialogo*, Madrid, 1977, p. 21).

<sup>419</sup> Los partidos políticos violan constantemente en su vida interior, denominándose a esta situación como la ley de hierro de la oligarquía, en donde la minoría que representa la cúpula partidista viola con frecuencia los derechos fundamentales de índole político-electoral de los militantes, adherentes y simpatizantes. Un caso fue en el año 2005, cuando al Partido Verde Ecologista de México, por resolución de la Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le ordeno cambiar sus estatutos para permitir la rotación de cargos de dirección del Comité Ejecutivo Nacional, así como de la presidencia del partido fijándole una periodicidad para ejercer el cargo (vid. Flores Jiménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los diputados, Madrid, 1998, p. 34).

<sup>420</sup> La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos sino de un país. Tal democracia va mas allá de la que se practica al nivel de las instituciones y los órganos del Estado, pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal, pero también en el plano de la sociedad y de sus organizaciones, por lo menos en las relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etcétera. Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos: el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido, la organización y los procedimientos internos, las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna (vid. Ackerman, John, *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, op. cit., p. 213).

<sup>421</sup> Vid. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Publica, *Encuesta reforma electoral*, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 2

<sup>422</sup> ¿Cómo resolver la crisis de legitimidad y la crisis de los partidos políticos? En su conocido trabajo sobre los modelos de partido, Panebienco, parte de la transformación del espacio político contemporáneo, que ha visto surgir al partido profesional-electoral, que ha generado un ámbito multidimensional de la política, en donde el tradicional continuum derecha-izquierda ha sido sustituido por la división

comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan de forma monopolística algunos de los fundamentales procesos del mecanismo democrático, la proposición de candidaturas en los diversos tipos de elecciones, las campañas electorales, los canales de reproducción de las elites políticas, resultando con ello, en un claro déficit del mecanismo democrático.<sup>423</sup>

El presidencialismo mexicano, por su naturaleza muy particular ha generado un sentimiento contra los partidos disminuyendo su papel de estos en el sostenimiento y producción de los gobiernos como una función importante,<sup>424</sup> sin fortalecer los lazos entre la legislatura y el Ejecutivo, como sucede en los sistemas parlamentarios. En México es menos probable que sus partidos políticos articulen programas de gobierno y políticas públicas amplias, ya dichas funciones las cumple el presidente, en caso de presentarse un gobierno dividido el Congreso en ocasiones frustra las políticas y las ambiciones del Presidente de la República, quien a su vez culpa al Congreso y a los partidos por los fracasos, y por el otro lado, los partidos en el Congreso sostienen que están frenando las políticas autoritarias o populistas de un presidente. Otro punto, es la naturaleza de las elecciones presidenciales, estas tienden a debilitar la posición de los partidos, ya que el presidente no es elegido como el líder de un partido, los candidatos podrían ser los outsiders sin ningún vínculo con los partidos, e incluso aquellos elegidos con el apoyo de estos podrían distanciarse y pretender estar por encima ellos.<sup>425</sup>

---

establishment/antiestablishment, de carácter problemático y caracterizada por comportamientos políticos anticonvencionales y multifocales. La crisis de los partidos es superable, por tres tipos de evolución: la disolución de los partidos como organizaciones; la llama ideológica, un intento por parte de los partidos existentes, de volver a desempeñar la tradicional función expresiva, a través de una recuperación de las antiguas identidades, y con un retorno a los maximalismos, tanto de derecha como de izquierda; la innovación política en sentido propio, esta innovación se produciría desde fuera por nuevos empresarios políticos (vid. Panebianco, Angelo, *Modelos de Partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pp. 487-512).

<sup>423</sup> Vid. Porras Nadales, Antonio, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 197

<sup>424</sup> Los partidos son piezas centrales del funcionamiento de los sistemas democráticos y su desprestigio implica automáticamente el deshonor de la tarea política. Es común, en ese sentido, ver aparecer nuevas banderías políticas que paradójicamente sostiene su distanciamiento de la política en aras de capitalizar el rechazo a las clases dirigentes tradicionales (vid. Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, 2000, México, pp. 111, 113 y 148). Aunado, el elevado costo de los partidos, se suele señalar que el funcionamiento de los partidos políticos es demasiado caro, concepción que cobra fuerza en México, donde los elevados índices de pobreza son ominosos (vid. Córdova, Lorenzo, "Nuevas reglas, viejos partidos," en *Voz y voto*, número 132, febrero 2004, México, pp. 44-48).

<sup>425</sup> Cuando se habla de sistema de partidos, se señalan los sistemas abiertos o cerrados en lo que respecta a la competencia y la posibilidad de que un nuevo partido aparezca en la arena política, en algunos casos donde la competencia es demasiado cerrada, y en donde la alternancia es predecible, en donde los actores políticos son ya familiares para el electorado y ningún partido aun realizando alianzas tiene esperanzas de

La carencia de cohesión, disciplina y compromiso programático o ideológico de los partidos surge como una fuente de insatisfacción, en un sistema pluralista moderado y no polarizado se ofrecen más opciones entre los partidos con posibilidades de conformar coalición, sin divisiones en el aspecto ideológico, este mecanismo sería más atractivo para los votantes que se sienten excesivamente constreñidos por el bipartidismo. Los argumentos en contra de ello, es que este sistema multipartidista podría significar que los votantes pierdan el control sobre la elección de gobierno, que será determinada por las negociaciones entre los partidos, trayendo consigo que una coalición podría representar una negociación poco ética, que no responde a los deseos de los votantes, en consecuencia, afirman que con los sistemas bipartidistas se provee un vínculo más fuerte entre la emisión del voto popular y la formación de los gobiernos, pero con opciones limitadas, y el multipartidismo ofrece otras opciones pero menos control al votante.<sup>426</sup>

La democracia moderna era impensable si no se contemplaba a los partidos políticos, en las democracias desarrolladas o en las que están en vías de serlo implica situar a estos en el centro del estudio.<sup>427</sup> En un sistema de partidos estable<sup>428</sup> los votantes necesitan una identidad y los partidos políticos sirven como ancla para ese fin, en ocasiones se puede observar que los partidarios atacan al sistema en los casos de extremismo político, lo cual puede ser benéfico a fin de involucrar al ciudadano en el

---

ganar, o en donde las posibilidades de competencia son manipuladas y controladas (vid. Sánchez Gudiño, Hugo, Farrera Bravo, Gonzalo, *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México*, op. cit., p. 88).

<sup>426</sup> Existen indicadores para saber si un sistema de partidos está en cambio y como lo está haciendo, saber si realmente hay competencia dentro del sistema, esto es si existe una alternancia de los miembros del sistema de partidos, en donde un nuevo gobierno emerge y donde un partido o sus alianzas electorales tengan acceso al gobierno por vez primera. Sin embargo, hay una importante excepción de la regla cuando en los sistemas de carácter imperfecto o incipiente, es reemplazado por un sistema con más consistencia y con tendencia a la institucionalización, se presenta un cambio de partido en el ejercicio del poder por vez primera. La separación o faccionalización de los miembros de un instituto político y el ascenso a las estructuras gubernamentales que son paralelas a los partidos políticos o que en tiempos de elección se unen con estos con la finalidad de que obtengan el registro o el financiamiento público según sea el caso (vid. Von Bayme, Klaus, *La clase política en el Estado de partidos*, alianza editorial, Madrid, 1995, p. 90).

<sup>427</sup> Vid. Ostrogorski, M., *La democracia y los partidos políticos*, Mínima Trotta, Madrid, 2008, p. 55

<sup>428</sup> La estabilidad de un sistema de partidos tendrá como consecuencia un gobierno estable. Las funciones de los sistemas de partidos pueden ayudar a establecer los regímenes democráticos, además también se observa el cambio de función de los partidos políticos, cuando estas funciones se encuentran interconectadas, el modelo de responsabilidad del partido y un poderoso mecanismo para mantener a la democracia representativa. Desde la perspectiva de la teoría de la elección racional, los partidos políticos son la solución con más potencial para el problema de cómo tomar decisiones colectivas en las democracias representativas. Los partidos políticos son el vehículo para transportar las preferencias de las masas hacia las políticas públicas, así como garantizar y asegurar las funciones del proceso democrático (vid. Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1999, p.54).

sentido del programa ideológico y democrático de los partidos políticos.<sup>429</sup> Los partidos políticos desempeñan un papel trascendental al invitar al ciudadano a votar y participar de manera directa e indirecta, en la primera son los partidarios o militantes quienes dan vida a la promoción y difusión de los candidatos de los partidos políticos, de manera indirecta al persuadir por medio de anuncios o políticas, al ciudadano para que vote o participe en actos de promoción.<sup>430</sup>

La institucionalización de los partidos políticos está limitada en cuanto un partido es instrumento personal de un líder o un pequeño círculo de influencia, cuando este fenómeno ocurre en los partidos que electoralmente tienen más éxito, como ocurrió en México, con el Partido Revolucionario Institucional, el nivel de institucionalización del sistema es menor. En contexto donde los partidos desaparecen y aparecen con frecuencia, donde la competición entre ellos es ideológica y programáticamente difusa, en donde las personalidades a menudo eclipsan a los partidos como vías para luchar por el poder, las posibilidades para que la responsabilidad electoral sea eficaz es de carácter reticente,<sup>431</sup> formas que se han estado observando en décadas recientes en México.<sup>432</sup> En

---

<sup>429</sup> En un régimen democrático y alternante no todos los partidos políticos participan en el gobierno y en la toma de decisiones, el concepto y la tradición inglesa de *Loyal opposition* es la que mejor representa esta idea. Los partidos de oposición presentan una alternativa y a su vez un límite al gobierno y ofrecen una alternativa del ejercicio del poder para la próxima elección. Un punto central del modelo de partido en el gobierno es fijar las responsabilidades por las decisiones tomadas, además los partidos políticos son influencia para la toma de decisiones de los legisladores, provocando una mejor toma de decisiones políticas para poder tener continuidad en el ejercicio del poder para la próxima jornada electoral (vid. Lord, William, *The Last great frenchman, a life of general De Gaulle*, John Wiley and Sons Publisher, 1993, p. 98).

<sup>430</sup> Vid. Castles, Francis, *The impact of parties*, Sage, Londres, 2000, p. 56

<sup>431</sup> Vid. Castellanos Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México*, Trillas, México, 1999, p. 45

<sup>432</sup> Al sistema de partidos mexicano se le ubica en varios niveles, pues básicamente se le define como tripartidista, se enlistan los tres partidos principales: PRI, de corte centro-nacionalista o socialdemócrata, PAN, con corte humanista cristiano y ubicado en el espacio centro-derecha, y PRD, que, con una posición de origen de izquierda contestataria se ha ido definiendo como de centro-izquierda, como aquellos que atraen porciones significativas del voto ciudadano. En segundo nivel se encuentran partidos con menor votación, que habitualmente forman coaliciones con alguno de los anteriores, se mantienen a partir de aprobar la clausula legal que exige que un partido obtenga al menos 2 por ciento de los votos para conservar su registro. Figura el PVEM, coaligado en 2006 con el PRI, y en la elección para la presidencia de 2000 con el PAN. Convergencia, definido como socialdemócrata y de centro izquierda, y el PT, que coligado con el PRD tanto en 2000 como en 2006, lograron que sus militantes alcanzaran posiciones no sólo en el Congreso sino también como funcionarios gubernamentales y que mantienen su unión bajo el frente amplio progresista, liderado por Andrés Manuel López Obrador. En un tercer estadio se encuentran los partidos de creación reciente, como el PANAL, cercano al Sindicato nacional de trabajadores de la educación, y que se autodefine como centro-liberal. Junto a él se encuentran algunos partidos locales que compiten sólo en elecciones estatales y municipales, y que se diversifican en función de la región, localidad y corriente ideológica que postulan (vid. Escamilla, Alberto, y Gutiérrez Roberto, *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, Universidad Autónoma de México, México, 2008, pp. 125-152). Este escenario es resultado tanto de los procesos de cambio en el sistema político como de las modificaciones a las reglas electorales que han permitido la aparición de las fuerzas y



este aspecto, es de señalar que el arraigo de un partido en la sociedad y en sus redes y organizaciones ayuda a proporcionar regularidad en la competitividad electoral que la institucionalización conlleva. Tanto el arraigo en la sociedad y como el tema de la volatilidad electoral, están entrelazados debido al fuerte afianzamiento del partido en la sociedad lo cual, limita la volatilidad electoral. Es decir, si muchos ciudadanos apoyan al mismo partido en una elección tras otra hay muy pocos votantes indecisos y de ahí la menor probabilidad de grandes cambios electorales, y a la inversa, donde los partidos tienen un débil afianzamiento en la sociedad, muchos votantes pueden cambiar su voto de una elección a la siguiente, provocando así una volatilidad electoral alta.

En definitiva, el problema de la consolidación democrática en México, ya no está en la transparencia de las elecciones sino en la eficacia de la política; en la capacidad de las instituciones para resolver problemas concretos y generar la confianza; la reafirmación de la democracia como ideal de régimen político; desarrollar una cultura política ciudadana que cristalice y conduzca los cambios en las instituciones; un involucramiento y participación constante de la población en el debate y en la solución de sus problemas. El observar a los partidos políticos como piezas centrales del proceso democrático no es verlos como los únicos actores ni los más privilegiados, su agotamiento o crisis de representación y mediación implica la reflexión acerca de la refuncionalización de sus aspectos internos, y externos y posibilita la solución de múltiples desafíos para la consolidación democrática.<sup>433</sup>

---

reforzado el papel de los partidos políticos como interlocutores, muchas veces únicos, entre el sistema político y la ciudadanía. Ubicando estas circunstancias en datos concretos, hay que mencionar que entre 1997 y 2009 han tenido presencia en la cámara de diputados del poder legislativo federal once fuerzas partidarias, PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Alianza Social, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y el Panal. El PSN y PAS compitieron en 1997 y obtuvieron tres y dos diputados respectivamente, en las elecciones del año 2000 perdieron su registro. De los ocho partidos nacionales actuales, excluyendo al PRI, PAN y PRD, los demás son considerados emergentes. El PT, PVEM, y Convergencia han participado en seis procesos electorales constitucionales y en todos los casos han incrementado su poder de representación tanto en la cámara de diputados como en la de senadores entre 1991 y 2006. Son un grupo de partidos políticos que en alguna medida han dejado de perseguir la cuota por el registro y se han convertido en fuerzas regulares del sistema de partidos mexicano. El Panal y el Partido Alternativa Socialdemócrata aparecieron para la elección de 2006, consiguieron mantener su registro y alcanzaron algunas posiciones de representación, aunque para la elección de 2009 Alternativa perdió su registro (vid. Reveles, Francisco, *Partidos emergentes en México, Convergencia*, Gernika, México, 2008, p. 203).

<sup>433</sup> Vid. Becerra, Pablo, *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, Universidad Autónoma de México, México, 2003, p. 23

## II.2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

### II.2.1. Periodo Precolombino.

En la antigüedad mexicana se desarrolló el sistema de discutir los asuntos comunes y de establecer ciertas normas de convivencia, aunque en este sentido la historia del indio en las Américas debe escribirse con tiza para que sea fácil corregirla a la luz de los nuevos hallazgos que constantemente se presentan.<sup>434</sup> El Derecho olmeca es poco y vago, la escasez de la figura femenina sugiere una sociedad en la que la mujer no gozaba de un *status* importante. Las grandes tareas públicas sugieren la existencia de esclavos o cuando menos de una plebe totalmente sometida a una elite. Algunos especialistas creen encontrar en la cultura olmeca originalmente dos clases de origen étnico distinto: conquistadores y conquistados.

Por su parte, en el Derecho maya se observa que cada ciudad-estado fue gobernada por un *halach uinic* o *ahau*, dignidad que pasaba siempre de padre a hijo mayor. Con ayuda de un consejo de nobles y sacerdotes, el *ahau* dirigía la política interior y exterior del Estado, incumbiendo a él también el nombramiento de los *bataboob*, alcaldes de las aldeas adscritas a su ciudad-estado.<sup>435</sup>

En cuanto a los chichimecas<sup>436</sup>, parece que su organización política era rudimentaria, vivían dispersos en pequeños grupos de recolectores de tunas y vainas de mezquite o dedicados a una agricultura primitiva. Cada grupo tenían un jefe hereditario y para migraciones colectivas solían formarse confederaciones transitorias. La única rama de los chichimecas que parece haber tenido una organización política que dio cierta cohesión permanente a múltiples grupos, dispersos sobre un amplio territorio, fue

<sup>434</sup> Vid. Herring, Hubert, *A History of Latin America*, Nueva York, 1968, p. 25

<sup>435</sup> La selección de los *bataboob* se basó en un examen que implicaba el conocimiento de técnicas mágicas, ligadas a un lenguaje de Zuyua. Entre los nobles jugaba un gran papel el *nacom*, jefe militar elegido por tres años durante los cuales gozaba de grandes honores pero quien debía llevar una vida retirada, casta y ejemplar. Al lado de los nobles, existían sacerdotes con cargos hereditarios de cuya opinión dependía el ritmo de las labores agrícolas. Por debajo de esta clase encontramos aún la de los esclavos producto de la guerra u hombres que habían nacido como esclavos también por ciertos delitos, uno podía caer en esclavitud, sin embargo, había posibilidades para algunas categorías de esclavos de ganarse su libertad (vid. Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la Historia del derecho mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, pp. 13 – 15).

<sup>436</sup> Vid. Caso, Alfonso, “Instituciones indígenas precortesianas, Memorias del Instituto Nacional Indigenista,” en *Métodos y resultados de la política indigenista en México*, Volumen VI, Instituto Nacional Indigenista, México, 1954, pp. 15-17

la de los chuachichiles, que tenían su capital al noroeste de el Sauzal y obedecían a un triunvirato de miembros de una sola familia, generalmente compuestos de un jefe, su hermano, y uno de sus hijos. Las denominadas asambleas tribales, estaban integradas por los representantes de las tribus, que eran sus jefes; un ejemplo de estos consejos tribales, fue el que constituyó el llamado Senado de Tlaxcala, que tuvo singular carácter deliberante.<sup>437</sup> Estas tribus, poseían normas de derecho escrito o legislativo que se conservaban en sus códigos, pero sobre todo, regía la costumbre como fuente formal reconocida por sus organizaciones políticas, cuya aceptación era unas veces expresa y en otros casos táctica.

En el caso de los aztecas, al lado del rey *tlatoani*, funcionaba una *curia regis* de unos 12-20 nobles, y el órgano legislativo estaba formado por el *Tlatocan*, el cual era el supremo consejo, que constituía un cuerpo con funciones legislativas, administrativas y judiciales. Este se conformaba por los jefes de *calpulli* con sus asistentes de policía, los principales sacerdotes y los delegados de los barrios en número de veinte. Al paso del tiempo este consejo fue reemplazado por el *Tlacatecuhtli*, a través de un cuerpo de carácter oligárquico. Aunado a esto, en cada *calpulli* había un gobierno ejercido por un Consejo, en el que recaía la autoridad suprema, integrado por los ancianos del *calpulli*, es decir, por los jefes de las familias extensas o cabezas de grupo consanguíneos. Dentro de esta comisión de nobles se formó el consejo supremo de cuatro consejeros permanentes, quizás al mismo tiempo junto con los reyes de Texcoco y Tacuba, los grandes electores aunque para la designación del próximo rey debían tomar en cuenta las opiniones de los ancianos, militares y sátrapas,<sup>438</sup> parece que este consejo supremo correspondía al mismo tiempo a una división de la nobleza en cuatro órdenes. Hay noticias de que estas órdenes nobiliarias se consideraban ofendidas si el parecer de su representante particular en el consejo supremo no había sido tomado en cuenta.<sup>439</sup>

---

<sup>437</sup> Los Consejos adquirirían las siguientes características: Constituían cuerpos representativos o integrados por designación o mixtos, se estableció el sistema de elección indirecta para la elección de sus representantes, eran deliberantes, las decisiones se tomaban por consenso, emitían normas de observación general o disposiciones públicas (vid. Larroyo, Francisco, *Historia comparada de la educación en México*, Porrúa, México, 1967, pp. 49 y 80).

<sup>438</sup> Vid. Kohler, J., *El derecho de los aztecas*, traducción Carlos Rovalo y Fernández, en Revista de Derecho Natural Mexicano, Volumen III, número 9, México, Diciembre 1959, p. 33

<sup>439</sup> Floris Margadant, Guillermo, Introducción a la Historia del derecho mexicano, op. cit., pp. 21-23

## II.2.2. La Conquista

Desde comienzos del siglo XVI dos grandes corrientes se encontraron en México,<sup>440</sup> la primera era una civilización neolítica en su aspecto jurídico de carácter predominantemente azteca y la segunda la civilización hispánica, en cuyo Derecho las influencias romanas se mezclaban con restos de derechos germánicos, normas canónicas, mucha reglamentación monárquica e inclusive rasgos arábigos.<sup>441</sup> Con la llegada de los españoles y el inicio de la Conquista, se comenzó la formación del Derecho en México, se instituyeron Audiencias, cuya función era la de revisar y aprobar las ordenanzas que se daban las poblaciones, así como la de constituirse en Real Acuerdos, para dictar todas las leyes que fueran necesarias para el buen gobierno de la colonia.

La Nueva España era más bien un reino que tuvo un rey coincidente con el rey de Castilla, representado aquí por un virrey asistido por órganos locales y viviendo entre súbditos de la Corona. Así como el rey tenía a su lado un Consejo de Castilla para los asuntos de Castilla, pronto hubo un Consejo de Indias para las cuestiones indianas.<sup>442</sup> La máxima autoridad era el rey, representado en estas tierras por los virreyes, pero también por otras autoridades independientes de éstos y directamente responsables ante la Corona, como eran los adelantados, los capitanes generales y los presidentes.<sup>443</sup> La sede de los supremos poderes, Corona, Consejo de Indias, y Casa de Contratación se encontraban en España, por lo que los intereses económicos de la Nueva España

<sup>440</sup> Vid. García Gallo, Alfonso, “Nacionalidad y Territorialidad del Derecho en la época visigoda,” en *Anuario de Historia del derecho español*, Madrid XIII, 1936, pp. 168

<sup>441</sup> Vid. D’Ors, A, “La territorialidad del derecho visigodos”, en *estudios visigóticos*, Roma – Madrid, 1956, pp. 91 – 150

<sup>442</sup> Durante el régimen de Carlos I se llegó a rechazar definitivamente la idea de la esclavitud de los indios, organizando primero la encomienda, reduciendo esta luego a un mínimo, las nuevas leyes de 1542, para suavizar después esta política contraria a lo encomendaderos, se sustituyó a cortes por dos sucesivas audiencias, para luego combinar la audiencia con el virrey 1535. Cuando Carlos V se retira del poder, la nueva España ya está basada, después de muchos vaivenes, en las ideas políticas y económicas que le darían su fisonomía durante los próximos siglos. El derecho indiano es el derecho expedido por las autoridades españolas peninsulares o sus delegados u otros funcionarios y organismos en los territorios ultramarinos. Este derecho se contempla por aquellas normas indígenas que no contrariaban los intereses de la corona o el ambiente cristiano y por otro lado por el derecho castellano. En las leyes de indias hallamos sobre todo derecho público, para el derecho privado de la nueva España es necesario recurrir al derecho español, sobre todo las siete partidas y para algunas materias el derecho canónico (vid. Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la Historia del derecho mexicano*, op. cit., p. 43-51).

<sup>443</sup> Vid. Valero Silva, José, *El legalismo de Hernán Cortes como instrumento de su conquista*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, p. 49

quedaban supeditados a los de la metrópoli, al tiempo que para las altas funciones en las indias fueron preferidos los peninsulares y no los criollos.

Durante la época colonial la legislación tenía un papel fundamental como fuente formal del Derecho y se otorgó al sistema municipal de la Nueva España el carácter de órgano creador de sus propias normas jurídicas.

En esta época colonial, las instituciones que tenían la facultad de crear normas jurídicas eran: “1. Órganos Metropolitanos: El monarca y el Real Consejo de Indias, 2. Órganos Centrales: El Virrey y las Audiencias, 3. Órganos Centrales Provinciales: Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores, 4. Órganos derivados de capitulaciones: Descubridores, Conquistadores, Adelantados, 5. Órganos Locales seculares: los cabildos, Concejos o Ayuntamientos, Cabildo abierto”<sup>444</sup>.

Según Toribio Esquivel Obregón<sup>445</sup>, las Reales Ordenes, emanaban directamente del rey, sin consulta del Consejo de Indias, y las Ordenanzas o estatutos, eran emitidas por el gobierno de una población, un gremio o eran materia de un determinada área del derecho. El orden de prelación de las fuentes del derecho castellano aplicable subsidiariamente a los territorios de ultramar se encuentran en la recopilación de leyes de los reinos de las Indias de 1680, que refieren a las Leyes de Toro 1505. Estas leyes a su vez se basan en el Ordenamiento de Alcalá de 1348, que establece como orden de prelación, este mismo Ordenamiento de Alcalá, luego los fueros municipales y el fuero real y finalmente las Partidas. Sin embargo, en caso de controversias surgidas en la nueva España posteriormente a 1567 es probable que, antes de todo, se haya recurrido a la Nueva Recopilación de 1567, o para controversias entre 1805 y 1821, inclusive a la Novísima Recopilación.<sup>446</sup>

Es de destacar que los municipios disponían de sus propios órganos legislativos locales, como las asambleas representativas, colegiadas y deliberantes, por lo que gozaban de amplias potestades normativas, por medio de las denominadas ordenanzas

---

<sup>444</sup> Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, op. cit., p. 16

<sup>445</sup> Vid. Esquivel Obregón, Toribio, *La Constitución de Nueva España y la primera constitución de México independiente*, Imp. Manuel León Sánchez, México, 1925, p. 16

<sup>446</sup> Vid. Ots Capdequi, José María, *Manual de historia del derecho español en las indias y de derecho propiamente indiano*, Buenos Aires, 1943, p. 92

municipales que representaban para ellos una trinchera de su soberanía que ejercían a través de sus cabildos.

Por otro lado, puede decirse que la historia del sistema jurídico-político propiamente mexicano se inicia a principios del siglo XIX, cuando se instituyó en España, como sistema de gobierno, la Monarquía constitucional o moderada, dividiendo el ejercicio del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Es importante señalar que, previamente a la expedición de la Constitución Política de la Monarquía española, se convocó a todos los ciudadanos españoles tanto de la metrópoli como de las provincias, a elegir en un procedimiento indirecto a sus representantes: los diputados a las Cortes de España.<sup>447</sup>

El resultado de los trabajos de las Cortes de Cádiz fue la Constitución de 1812<sup>448</sup>, que confirmó el sistema de elección indirecta de los diputados, instituyendo un medio oficioso de revisión, en cada instancia, a fin de constatar el acatamiento puntual del principio de legalidad en el procedimiento de elección de los correspondientes electores y, finalmente, de los diputados.

La Constitución de Cádiz de 1812, jurada y promulgada el 19 de Marzo y en la Nueva España, el 30 de septiembre del mismo año, es el punto de partida de la historia del Derecho Electoral Mexicano. Aún cuando el Virrey Francisco Javier Venegas suspendió su vigencia en diciembre de 1812, su sucesor, el Virrey Félix María Calleja del Rey, la restableció al año siguiente en algunas de sus partes, principalmente en materia de elecciones de ayuntamientos, diputados a las Cortes y representantes de las juntas provinciales. Nuevamente fue suspendida la vigencia de la Constitución por decreto el 4 de mayo de 1814, publicada en Nueva España el 17 de agosto, a través del cual el Rey Fernando VII restableció el sistema absolutista. El 9 de marzo de 1820,

---

<sup>447</sup> Vid. Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pp. 18 y 32.

<sup>448</sup> “En el nombre de Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor, y supremo legislador de la sociedad. Las Cortes generales y extraordinarias de la nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la nación, decretan la siguiente constitución política para el buen gobierno y recta administración del estado” (vid. Valdez, Manuel Antonio, *Constitución Política de la Monarquía Española*, Impresor de Cámara S.M., Reimpresa en México, septiembre 1812, (preámbulo)

como consecuencia de los levantamientos de Rafael del Riego y Antonio Quiroga, Fernando VII decretó la reanudación de la Constitución que fue jurada en México, primero por Campeche y Veracruz y después por el Virrey Juan Ruiz de Apodaca, el 31 de mayo de ese mismo año.<sup>449</sup>

En ella se establecía que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey<sup>450</sup>, las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en elección indirecta de tercer grado, uno por cada setenta mil habitantes o fracción, se autorizaban seis diputaciones provinciales para el territorio de la Nueva España, los diputados ejercían sus cargos dos años, no podían ser reelectos para el periodo inmediato, eran inviolables por sus opiniones y en ningún caso podían ser reconvenidos por ellas.

A imagen de la Constitución de 1812, todas las constituciones mexicanas establecerían el sistema político de autocalificación de las elecciones, conforme al cual los propios miembros electos para integrar el o los órganos del Poder Legislativo se han erigido en Colegio Electoral para examinar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como, la legalidad del procedimiento que los ha llevado a representar al pueblo o a su entidad, en la respectiva Cámara del Congreso de la Unión.

Para el siglo XX, México conservó el sistema político de autocalificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo Federal, con una casi imperceptible e intrascendente participación de la Suprema Corte de Justicia, en la década de los setenta, en el contexto de la denominada reforma política promovida por el titular del Poder Ejecutivo Federal. La única excepción que se presentó en el siglo XIX está contenida en la Constitución centralista de 1836, conocida como la Constitución de las Siete Leyes,<sup>451</sup> la cual disponía en el artículo 5 de la tercera Ley, que la elección de diputados sería calificada por el Senado, en tanto que la de los senadores sería calificada por el Supremo Poder Conservador, según lo previsto en los artículos 1° y 2°, fracción XI de la Segunda Ley y 8° de la tercera ley.

---

<sup>449</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales 1808 – 1991*, Porrúa, México, 1991, p. 59.

<sup>450</sup> Vid. Valdez, Manuel Antonio, *Constitución Política de la Monarquía Española*, op. cit., (artículo 15)

<sup>451</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales 1808 – 1991*, op. cit. p. 59.

### II.2.3. La Independencia

La independencia de México se consumó a través de una negociación de paz realizada por Agustín de Iturbide mediante el Plan de Iguala, en la que se estableció la vigencia de la Constitución liberal de Cádiz, en tanto se elaboraba la Constitución del México independiente<sup>452</sup>.

En efecto, en uso de su talento político, Morelos<sup>453</sup> persuadió a los jefes de los diversos grupos que habían emprendido la guerra de liberación y que se encontraban dispersos, para conjuntar esfuerzos y poner en vigencia un programa de organización. Así surgió la convocatoria para el Congreso constituyente de Chilpancingo el cual, una vez instalado, expidió el Acta de Independencia de 6 de noviembre de 1813 y cuyos firmantes fueron Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón, José Manuel de Herrera, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liceaga y Cornelio Ortiz de Zarate.<sup>454</sup> El documento denominado “Los Sentimientos de la Nación”<sup>455</sup>, surgido del Primer Congreso mexicano, el cual adoptó el nombre de Congreso de Anáhuac, fue plasmado en el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional,<sup>456</sup> que se expidió en Chilpancingo<sup>457</sup>.

<sup>452</sup> Vid. Galeana, Patricia, “El Constitucionalismo Mexicano”, en *Revista Historia Constitucional*, año 92, número 13, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, pp. 4 -13

<sup>453</sup> José María Morelos y Pavón convocó el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, al Primer Congreso Constituyente de la historia de México. En ese Congreso, se propusieron veintitrés puntos para la organización del nuevo Estado bajo el régimen republicano, con el título de Sentimientos de la Nación (vid. Morelos y Pavón, José María, *Sentimientos de la Nación, en Constitución, actas y otros documentos de la Junta Revolucionaria de Chilpancingo en la Nueva España*, hallados entre los papeles sorprendidos al cabecilla Morelos en la acción de Tlacotepec, Archivo General de la Nación, volumen único).

<sup>454</sup> Vid. Hernández Octavio, A., “La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales,” en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, LII Legislatura, Tomo I, Cámara de Diputados, México, 1985, p. 17

<sup>455</sup> “El Supremo Congreso mexicano deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevados nada menos que al sublime objeto de substraerse 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 cosas los principios tan sencillos como luminosos, en que puede solamente cimentarse una constitución justa y saludable” (vid. *Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Imprenta Nacional, Octubre, 1814).

<sup>456</sup> El Congreso de Chilpancingo proclamó el Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, en Apatzingan, el 22 de octubre de 1814. Galeana, Patricia, *México y sus constituciones en el 80° Aniversario de nuestra constitución, 1917-1997*, Archivo General de la Nación, México, 1997, p. 116

<sup>457</sup> Este importantísimo documento fue suscrito en el palacio nacional del supremo Congreso mexicano en Apatzingan por José María Liceaga, diputado por Guanajuato, quien fungió como presidente, doctor José Sixto Verduzco, diputado por Michoacán, José María Morelos, diputado por el nuevo reino de León, licenciado José Manuel de Herrera, diputado por Tecomán, doctor José María Cos, diputado por Zacatecas, licenciado José Sotero de Castañeda, diputado por Durango, licenciado Cornelio Ortiz Zarate, diputado



Este disponía que la “soberanía dimana inmediatamente del pueblo, que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad; que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumenten el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

Asimismo, señalaba que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenía a los intereses de la sociedad, constituía a la soberanía<sup>458</sup>, la ley, es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional<sup>459</sup>, el cuerpo representativo del pueblo sería nombrado Supremo Congreso Mexicano<sup>460</sup>.

Por otro lado, el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 dispuso que en tanto se reunían las Cortes del Imperio Mexicano, continuaría en vigor la Constitución española. Mientras tanto, los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821, establecían que la Junta Provisional gobernaría interinamente conforme a las leyes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala hasta que las Cortes, en quienes residiría el poder legislativo, promulgaran la Constitución del Estado; por su parte la Regencia, que ostentaría el Poder Ejecutivo, inmediatamente después de nombrada, procederá a la convocatoria de Cortes, conforme al método que determine la Junta Provisional de Gobierno<sup>461</sup>.

---

por Querétaro, Antonio José Moctezuma, diputado por Coahuila, licenciado José María Ponce de León, diputado por Sonora, doctor Francisco Argáandar, diputado por San Luis Potosí, Remigio de Yarza, secretario, Pedro José Bermeo, secretario, los licenciados Ignacio López Rayón, Manuel Sabino Crespo, Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y don Antonio de Sesma, aun cuando contribuyeron a la elaboración del Decreto, no pudieran firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción enfermos unos y otros, empleados en asuntos al servicio de la patria (vid. Pantoja Morán, David, García Laguardía, Jorge Mario, *Tres documentos constitucionales en la América española preindependiente*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975, p. 53).

<sup>458</sup> *Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Imprenta Nacional, Octubre, 1814, (artículo 2)

<sup>459</sup> Artículo 7: “La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reporten por ciudadanos”. *Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Imprenta Nacional, Octubre, 1814.

<sup>460</sup> Artículo 48: “El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad”. *Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Imprenta Nacional, Octubre, 1814.

<sup>461</sup> Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, op. cit. p. 23

Una vez expedida el Acta de Independencia, en septiembre de 1821, se procedió a la elección de los miembros de la Regencia, siendo Agustín de Iturbide y Juan O Donojú, los elegidos. Posteriormente, el 10 de noviembre fueron presentados tres proyectos referentes a la elección y organización del Constituyente, uno formulado por una comisión, de la Junta Provisional Gubernativa, otro por la Regencia y el siguiente por Iturbide; así, el proyecto de la Junta propuso el sistema de la Constitución española, con elección indirecta en tres grados, una sola Cámara Alta, la representación del clero, del ejército, de las provincias, y de las ciudades y a la Cámara Baja, la representación de los ciudadanos elegidos de la forma directa a razón de un representante por cada 50 mil habitantes.

El proyecto bicamarista y de elección directa de Iturbide contemplaba la elección por clase o gremios; con los tres proyectos, la Junta elaboró uno solo, por lo que se puede considerar que estas acciones marcaron el inicio de la inclusión de normas electorales en el texto constitutivo.<sup>462</sup>

Así, el Poder Ejecutivo de la Federación se depositó en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, considerando la existencia de un Vicepresidente que lo supliría en caso de alguna imposibilidad; el sistema de elección consistía en que cada legislatura de los estados elegía por mayoría absoluta de votos a dos individuos, de los cuales uno no debería ser vecino del estado en el que se realizara la elección; las cámaras de Diputados y Senadores conocían, una vez que se recibieran los resultados de la elección de tres cuartas de las legislaturas, el referido resultado y una comisión de la Cámara de Diputados integrada por un miembro de cada estado daba cuenta del resultado para que el Pleno calificara la elección, resultando electo Presidente el que obtuviera la mayoría absoluta de votos; en caso de que dos candidatos tuvieran dicha mayoría, quien obtuviera el número mayor de votos sería proclamado Presidente y el que le siguiera en número de los mismos, Vicepresidente.

---

<sup>462</sup> Vid. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales 1808 – 1991*, Op. cit. p. 59.

#### II.2.4. La Constitución de 1824

El 5 de abril de 1824 se promulgó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, vigente sin alteraciones hasta 1835, en la que se estableció el régimen de república representativa y federal. Las tendencias del cambio en las sociedades de todos los tiempos estuvieron representadas por liberales y conservadores; los primeros pugnaban, en su mayoría, por una república democrática y federativa, los segundos se pronunciaban, también casi todos, por el centralismo y después por la monarquía<sup>463</sup>. Adoptó el sistema de la división de poderes al declarar que el poder supremo de la Federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo; el poder Legislativo residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General, los diputados serán los representantes del pueblo y los senadores de los Estados.

Además, se establece un mecanismo referente a la elección de órganos de gobierno. Así se contempló que los diputados se eligieran cada dos años a razón de uno por cada 80 mil habitantes o fracción superior a 40 mil, y para el caso de que un estado no contara con tales cantidades, se pudiese elegir un diputado; en cada estado se elegiría un suplente por cada tres propietarios o por fracción de los diputados. También se estableció el mecanismo de elección del Senado, compuesto por dos senadores por cada Estado elegidos por mayoría absoluta de votos en sus legislaturas y renovación por mitad de los miembros, cada dos años. Podía ser elegido como diputado todo mexicano de un mínimo de veinticinco años –treinta para el caso de los senadores–.

Unos años más tarde, la Constitución fue modificada por medio de las Bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835, así como de las denominadas Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836. En estos textos se contemplaba la existencia de un ente denominado Supremo Poder Conservador, integrado por cada una de las juntas. Una vez realizado lo anterior, la Cámara de Diputados de la lista de electos, integraba ternas para cada vacante, posteriormente la Cámara de Senadores elegía a los individuos del Supremo Poder Conservador.

---

<sup>463</sup> Vid. Galeana, Patricia, *El Constitucionalismo Mexicano*, op. cit. pp. 4-13.

Con respecto a la conformación de la Cámara de Diputados, ésta se elegiría a partir de entonces de forma directa, siendo electo un diputado por cada 150 mil habitantes o por fracción de 80 mil, renovándose por mitad la Cámara cada dos años, mientras para la Cámara de Senadores, el procedimiento consistía en que la Cámara de Diputados, el gobierno constituido en Junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia integraban, cada uno, una lista de 24 miembros, la que se remitía a las juntas departamentales para que de entre éstos, eligieran a los senadores, enviando el resultado al Supremo Poder Conservador a fin de que éste calificara dicho proceso.

Por otro lado, este año de 1835, el gobierno determinó a acabar con el sistema federal. Para tal fin, el Congreso debía, según los preceptos de la Constitución, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación para su adopción. No obstante, la Asamblea usurpó poderes que ni le habían dado sus electores ni procedían de aquella ley, destruyendo la Constitución, y dictando la de 1836. Su base es, pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario<sup>464</sup>.

El Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos, el Ejecutivo había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, era el intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública. Este tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias; a él se acudía para que escudriñarse en las entrañas del pueblo la voluntad de la Nación, y en cambio no era responsable sino ante Dios, y debía ser obedecido sin replica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en delito de lesa nación<sup>465</sup>.

Para el 30 de junio de 1840, se presentó un proyecto de reforma, el cual consistía en la supresión del Supremo Poder Conservador y la elección de los diputados y senadores por los colegios electorales de los Departamentos. Posteriormente, en enero de 1843, la Junta Nacional Legislativa, integró una Comisión de Constitución, formada por

---

<sup>464</sup> Vid. Rabasa, Emilio, *“La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la organización política de México”*, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1999, p. 6

<sup>465</sup> Vid. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la organización política de México*, op. cit., p. 8.

Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el Arzobispo de México, la que acordó la expedición de una nueva Constitución.

Este nuevo documento contempló un mecanismo para la integración de órganos de gobierno, prescribiendo que el Poder Ejecutivo se consideraba también depositario del Poder Legislativo, mientras que el Poder Legislativo se depositaría en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La de Diputados se integraría con miembros electos en departamentos a razón de uno por cada 60 mil habitantes o fracción de más de 35 mil<sup>466</sup>. Con respecto a la Cámara de Senadores esta se integraba con 63 miembros, de ellos, dos tercios eran por elección de las asambleas departamentales y el tercio restante lo era por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. En cuanto al primer procedimiento, las asambleas departamentales al elegir a los senadores que les correspondía, lo hacían postulando a cinco individuos de las siguientes clases: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, y la elección de los restantes debería recaer en quienes hubiesen ocupado algún cargo en el Gobierno o el Congreso.<sup>467</sup>

Estas Bases orgánicas de 1843 reiteraron la independencia de la nación y la organización en república centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836,<sup>468</sup> dejando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos, suprimieron el Supremo Poder Conservador y declararon que el país profesaba y protegía la religión católica. Sin embargo, estas Bases orgánicas no fueron suficientes para que el país, al fin, conociera la estabilidad, sino que fueron calificadas como un producto militar que necesariamente provocó un despotismo constitucional<sup>469</sup>.

Así las cosas, el plan de la Ciudadela, de Agosto de 1846, convocaba a un nuevo Congreso Constituyente, mientras que por medio de un decreto del gobierno provisional se restableció la Constitución de 1824, haciéndola regir mientras la nueva

---

<sup>466</sup> Vid. Ibarra Pedroza, Enrique, “El Derecho electoral en la Constitución Mexicana y la evolución del sistema para la integración del Congreso mexicano”, en <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/proces3.htm>

<sup>467</sup> Vid. Ibarra Pedroza, Enrique, “El Derecho electoral en la Constitución Mexicana y la evolución del sistema para la integración del Congreso mexicano”, op. cit.

<sup>468</sup> Vid. Rabasa, Emilio O, *Historia de las Constituciones mexicanas*, op. cit., p. 51

<sup>469</sup> Vid. Seyes Helú, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, p. 64

representación nacional expedía la suya.<sup>470</sup> Sin embargo, Santa Anna, vuelve a la Presidencia de la República en las elecciones que entonces se practicaron, sancionó en 1847 y juró la nueva ley fundamental, y él, que denunciaba las Bases de 1843 como estrechas para la acción libre y eficaz del gobierno, aceptó sin vacilar la nueva organización netamente federalista que establecía el Acta constitutiva con la Constitución de 1824, modificadas en el Acta de reformas,<sup>471</sup> en sentido más liberal y con mayores restricciones para el Poder Ejecutivo Federal<sup>472</sup>. Este documento, por primera vez, estableció un precepto que sería el pilar de la instrumentación de la democracia del México, el cual otorgaba no únicamente el derecho a sufragar, sino que iba más allá, al disponer que el pueblo fuera el que determinara la integración de sus órganos de gobierno, al grado de modificar la forma de gobierno en México.

Contenía también variantes a los mecanismos de integración de los órganos de gobierno, se establecía que el Congreso de la Unión se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, eligiendo un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil, siendo la elección de forma indirecta en primer grado y en escrutinio secreto. Entretanto, la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se realizaría también de forma indirecta y por escrutinio secreto –Lucas Alamán, viendo la realidad insoslayable de la organización corporativa de la sociedad mexicana, ponderó esta sobre los principios del egoísmo y el espíritu de novedad, sin perjuicio de excluir a las comunidades indígenas de aquella reivindicación de los

---

<sup>470</sup> Para diciembre de 1846, inició funciones un Congreso Constituyente ordinario, integrado por Ignacio Aguilar, La Fragua Muñoz Ledo, Espinoza de los Monteros, Lacunza, Riva Palacio Caballos, Cardoso Comonfort, Herrera, Zubieta, Otero, Gómez Farias, Rejón, Benito Juárez, Valle, Carbajal, Vicente y Eligio Romero. La comisión de la Constitución formada por Espinoza de los Monteros Rejón, Otero Carlos y Zubieta, le propuso a un grupo de diputados encabezados por Muñoz Ledo, que se restableciera la vigencia de la Constitución de 1824; el proyecto de la Comisión recogió esta propuesta adicionándole la propuesta de integrar a la Constitución las reformas marcadas en este Congreso, el dictamen incluyó el voto particular de Otero (vid. Seyes Helú, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, op. cit., p. 64).

<sup>471</sup> El texto constitucional en materia electoral quedó de la siguiente manera: Elección de un diputado por cada 50 mil habitantes o fracción de 25 mil. La Cámara de Senadores se integraba con los electos por cada uno de los estados más un número igual al propuesto del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, requiriendo reunir los tres sufragios para ser senador y los faltantes los elegiría la Cámara de Diputados, renovándose por tercios cada dos años. Para fungir como diputado se debería tener un mínimo de 25 años. Así mismo, se suprimió el cargo de Vicepresidente, se estableció que para la elección de diputados, senadores y Presidente de la República, se utilizarían sistemas de elección directa, con excepción de la proporción que integraba la Cámara de Senadores (vid. Ibarra Pedroza, Enrique, “El Derecho electoral en la Constitución Mexicana y la evolución del sistema para la integración del Congreso mexicano”, op. cit.).

<sup>472</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la organización política de México*, op. cit. p. 11.

cuerpos sociales; reunir fuerzas sociales que los modernos sistemas políticos no podían crear, sobre la base del respeto a los derechos corporativos, evitando la discordia que había asolado al país desde su independencia<sup>473</sup>—.

### II.2.5. La Constitución de 1857.

La Constitución de 1857<sup>474</sup> hizo emanar los poderes de la Unión del ejercicio de la soberanía popular, expresando que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. Los poderes de la Unión eran los órganos del ejercicio de la soberanía popular en lo que corresponde a la nación, así como los poderes de los Estados lo eran para lo que toca a su régimen interior.

El tema del bicammarismo y unicammarismo ocasionó un fuerte debate: al Senado se le reprochó ser la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo proceso y a toda reforma<sup>475</sup>; se le acusó de ineficaz, porque en vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles. Durante el desarrollo del debate, Francisco Zarco<sup>476</sup> hizo la defensa del Senado, argumentando que el Senado puede ser una institución republicana y democrática, y el sistema bicamarista es característico del Estado Federal, en cuanto equilibra la representación de las

---

<sup>473</sup> Lucas Alamán, envió una carta a Santa Anna, expresándole los propósitos del grupo conservador, los cuales consistían en menos política y más administración; es decir, a través de un poder guiado por empresarios y propietarios con verdaderos intereses propios, congruentes con la idea de una sociedad civil tal y como se había ponderado desde los finales del siglo XVIII que se identificaba con el bienestar y el progreso de la nación (vid. Alamán, Lucas, *Historia de Méjico*, Tomo V., J. Mariano Lara, México, 1849-1852, pp. 575-577 y 599). El medio era un estado fuerte, encabezado por el cuerpo social más dinámico y beligerante: el ejército (vid. Arrangoiz, Francisco de Paula, *Méjico desde 1808 hasta 1867*, Porrúa, México, 1968, pp. 420-423). Teodosio Lares, quien inspirado en las teorías y principios del derecho administrativo de la Francia posrevolucionaria, expone, la administración se ponderaba con éxito sobre las disidencias políticas y sociales (vid. Lares, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852, p.2).

<sup>474</sup> Para el 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se consagró la igualdad de los ciudadanos ante la ley a través de las garantías individuales; se superó la intolerancia religiosa al quedar implícita la libertad de cultos; se dio el triunfo definitivo del sistema federal como paradigma de la organización nacional y se estableció un sistema unicameral con la preeminencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Al triunfo de los liberales en la guerra, los conservadores buscaron el apoyo extranjero, poniéndose en manos del emperador de Francia, Napoleón III, para establecer el segundo imperio. Al no lograrse la pacificación del país, el 10 de abril de 1865, se expidió el estatuto provisional del imperio mexicano, como un intento por unir el proyecto monárquico a la reforma liberal, hecho que sucumbió con el triunfo definitivo del republicanismo (vid. Galeana, Patricia, *Las relaciones iglesia – estado durante el segundo imperio*, UNAM – IIIH, México, 1991, p. 2006).

<sup>475</sup> Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, op. cit., p. 35.

<sup>476</sup> Vid. González Oropeza, Manuel, *El siglo diez y nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993, pp. 13-15.

entidades políticas que constituyen la Federación. No obstante, la mayoría de los diputados liberales decretaron su desaparición y el establecimiento del unicamatismo, expresando el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una única asamblea que se denominara Congreso de la Unión.

La obra del constituyente de 1856-1857 recuperó con ánimo exaltado la dogmática liberal e hizo del Poder Legislativo, formado ahora exclusivamente por la Cámara de Diputados, el predominio en la organización del Estado y al Presidente de la República, lo dejó en una situación desfavorable frente a los diputados. Además confirió al Poder Judicial funciones políticas ya que, además del papel de la Suprema Corte y de los jueces federales como intérpretes de la Constitución en casos de conflicto con las autoridades, por vía del juicio de amparo, hizo del Presidente de la Corte el Vicepresidente de la República<sup>477</sup>.

El 10 de abril de 1865, con el Imperio de Maximiliano, se elabora el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual careció de vigencia práctica y de validez jurídica. La soberanía se depositaba en el Emperador y no había Cortes que legislaran; el Emperador podía oír al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, pero la integración, atribuciones y nombramientos del Consejo quedaban relegados a una ley secundaria que nunca se expidió.

Ya siendo Presidente de México Benito Juárez,<sup>478</sup> este expidió una convocatoria para convocar a un Congreso que realizara las modificaciones pertinentes a fin de restaurar la República. En el proceso de restauración, Juárez refundó el sistema político mexicano<sup>479</sup>: primero, intento reformar la Constitución de 1857<sup>480</sup> mediante un

---

<sup>477</sup> Serrano Migallón, Fernando, Arriola Woog, Carlos, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, op. cit. p. 29.

<sup>478</sup> En este punto, es importante hacer una mención particular, el temperamento de Juárez fue el propio del indio, caracterizado por su calma de obelisco, por esa reserva que la esclavitud fomenta hasta el estado comatoso en las razas fríamente resignadas por ese silencio secular del vencido que sabe que toda palabra que no sea el mismo de una bajeza se castiga, por esa indiferencia aparente que no seduce, sino que desespera. El aspecto físico y moral de Juárez no era el del apóstol, ni el del mártir ni el de hombre de Estado, sino el de una divinidad de Teocalli, impasible sobre la humedad y rojiza piedra de los sacrificios. La perseverancia, la fe en la ley, el tesón, la impasibilidad de Teocalli, la calma de obelisco, el rigor y la paciencia de Juárez habían contribuido a que el liberalismo mexicano adoptara los ritos de una religión cívica (vid. Sierra, Justo, *Juárez: su obra y su tiempo*, Porrúa, México, 1989).

<sup>479</sup> Vid. Valadés, José C. *El pensamiento político de Benito Juárez*, México, Porrúa, 1972, p.160

<sup>480</sup> Al fracasar en su pretensión, guardó a la constitución en una vitrina para que no fuera violada y centralizó el poder controlando al congreso, a los gobernadores, al ejército y a la iglesia. Se estableció un



plebiscito que era inconstitucional para acabar con el sistema unicameral y crear el Senado<sup>481</sup>. En agosto de 1867, Sebastián Lerdo de Tejada, secretario de Relaciones Exteriores y Gobernación, emitió una circular en la que detallaba los objetivos fundamentales de la reforma, sustentando cada planteamiento con técnicas jurídicas y aspectos sociales. Se trataba de reforzar el Poder Ejecutivo por medio del veto e impedir el despotismo monolítico de la cámara popular obligándola a compartir su poder con el Senado<sup>482</sup>, seguros de que el partido conservador devolvería el voto al clero, el cual, estaba excluido por la Constitución.

Para noviembre de 1874, se dispuso que el Poder Legislativo de la nación se depositaría en Congreso Federal que se dividía en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera se integraría por representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos y la segunda comprendería por dos miembros de cada Estado y del Distrito Federal, por medio de elección indirecta en primer grado, haciendo la declaratoria o eligiéndolos las legislativas de cada Estado, renovándose el Senado por mitad cada dos años.

En 1876, Porfirio Díaz ganó la Presidencia con el apoyo de un grupo de civiles encabezado por José María Iglesias, Presidente de la Corte y Vicepresidente de la República, quien invocó el orden constitucional ante la reelección de Lerdo de Tejada. En esta época, era urgente una reforma institucional, la cual hiciera del Ejecutivo un poder capaz para gobernar, por lo que se plantaba la necesidad de alargar el periodo presidencial a seis o siete años, ya que el de cuatro era una limitación. Asimismo, proveer al Ejecutivo con el veto suspensivo de la legislación; finalmente, con respecto a la responsabilidad política del Presidente, esta se transfirió a los secretarios encargados de los distintos ramos de la administración.<sup>483</sup>

---

sistema presidencialista de facto, estando vigente una constitución que daba preeminencia al Poder Legislativo sobre el Ejecutivo dicho sistema llegó a su clímax en la dictadura porfirista (vid. Rabasa, Emilio O., *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956).

<sup>481</sup> Vid. Geleana, Patricia, *Benito Juárez, el indio que reformó*, Anaya, México – Madrid, 1988, p.126

<sup>482</sup> Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, Porrúa, México, 1986, p 367

<sup>483</sup> En esta época era claro que el deber del gobierno mexicano era fomentar la instrucción pública, la colonización y los ferrocarriles, sólo así se garantizaba la continuidad de la administración confiada al Presidente desde el momento de la elección, además, si era el presidente quien por el desempeño continuo de la administración y del gobierno conocía mejor los problemas que se presentaban, había que darles facultades para legislar en tiempos y en materias bien determinadas. Vid. Sierra, Justo, *Obras Completas*, Porrúa, México, 1994, pp. 142 y 183. Para el Poder Legislativo, era necesario aumentar el periodo de elección a tres años, abrir los escaños a las minorías conservadoras, a los excomulgados de la política

## II.2.6. La Constitución de 1917

En 1908, el ilustre mexicano Francisco I. Madero inició un movimiento social que tuvo su expresión popular en el movimiento revolucionario de 1910, el cual culminó en su expresión jurídica con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. En 1916, el Primer Jefe Venustiano Carranza manifestó que “una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en nuestras manos, el proyecto de Constitución reformada”.<sup>484</sup> En ella, el Estado en su génesis y existencia es concebido como la organización superior política conformada por los elementos sociales que la integran, voliciones individuales y colectivas, preferencias, fines y finalidades que se persiguen con la asociación, convencionalismo sociales, estructuras prácticas de la realidad económica, profesional y religiosa, entre otros aspectos.<sup>485</sup>

Durante la gestión del Presidente Francisco I. Madero, se expide el 19 de diciembre de 1911, la Ley que lleva su nombre, posteriormente reformada en el año de 1912, en la cual se otorgaba personalidad jurídica a los partidos políticos, se organizaba el registro de electores, se instauraba la elección directa y se creaban colegios municipales electorales. Para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, se mantienen vigentes los principios postulados en la ley maderista. La Ley electoral contemplaba el sistema de elección directa para la elección de Presidente de la República. El 2 de julio de 1918 se expide la Ley para las Elecciones de los Poderes Federales, en la que se regulaban los aspectos del proceso electoral, teniendo como características la depuración del procedimiento, desapareciendo la mayoría absoluta,

---

desde la restauración de la república que, no podía desconocerse, representaban importantes intereses sociales (vid. Sierra, Justo, *Periodismo político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, pp. 189 – 192).

<sup>484</sup> Inicio del discurso pronunciado por Venustiano Carranza, el 1 de diciembre de 1916 al hacer entrega del proyecto de constitución reformada. Congreso constituyente 1916-1917, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo I, México, 1985, p. 385

<sup>485</sup> A partir de un razonamiento de corte moderno, se colige que el pensamiento que ha inducido a la conformación de tal forma de organización es el de acrecentar, por la unión de los individuos, las potencialidades humanas elevando al hombre a una forma superior de existencias en cuanto a educación, poder y liberación de la coerción exterior, que los seres humanos aisladamente serían incapaces de realizar (vid. Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, Mac Graw Hill, México, 2003, pp. 277 y 387).

garantizándose el sufragio secreto, estableciéndose un padrón electoral permanente y, en fin, planteándose la necesidad de elaborar una credencial permanente de elector.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, jurada por Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917, México quedó constituido como una República Democrática y Federal<sup>486</sup>. A partir de esa fecha, y especialmente, en los últimos 30 años, México ha transitado por diversas reformas electorales que con el tiempo hicieron posible el paulatino desmantelamiento del régimen de partido hegemónico<sup>487</sup>. Durante este proceso de construcción del Estado mexicano, el país se debatió primero entre la monarquía y la república, después entre la república central y la federal, para pasar, finalmente, al enfrentamiento entre los diferentes programas de gobierno; el de los liberales y el de los conservadores, siendo el grupo moderado el fiel de la balanza en muchos casos<sup>488</sup>.

Es pertinente señalar que desde 1917, en México, se han realizado una serie de reformas constitucionales con el propósito de fortalecer las prácticas democráticas del sistema político y de ampliar la participación de diversos actores en el mismo. En materia electoral, se ha buscado el fortalecimiento de los procesos electorales y ampliar la participación de los ciudadanos en la vida política de la nación. Es de recordar que el constituyente de 1824 manifestó la voluntad del pueblo mexicano en constituirse en una República representativa, democrática y federal; características que son preservadas por el Constituyente de 1857, y actualmente se mantiene resguardadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que ha permitido que el sistema político mexicano asuma las decisiones fundamentales relativas a su organización política, económica, social y la conformación de las instituciones. También, es oportuno recordar que tanto la Constitución de 1857<sup>489</sup> como la de 1917, adoptaron instituciones similares,

---

<sup>486</sup> Vid. Schmill, Ulises et al, *Vigencia de la Constitución de 1917*, LXXX Aniversario, Archivo General de la Nación, 1998, p.320

<sup>487</sup> “Tres décadas en la ruta de la transformación electoral,” en *El universal*, Año 91, No. 32,837, 21 de septiembre de 2007, p. 11.

<sup>488</sup> Vid. Galeana, Patricia, “El Constitucionalismo Mexicano”, en *Revista Historia Constitucional*, año 92, No. 13, Instituto Nacional de estudios Históricos de la Revolución Mexicana, pp. 4 -13

<sup>489</sup> Dentro del marco referencial de la lucha entre los liberales y los conservadores, surge este documento constitucional, el que en su momento determino un verdadero paradigma dentro de la vida político-jurídica del país. Debe recordarse que la última dictadura del presidente Santa Anna hizo proclive la unión en su contra de los grupos radical y moderado del llamado partido liberal. Lo que produjo un levantamiento armado de considerable importancia que se inició en el sur de México y que se conoce como la revolución de Ayutla, encabezada por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort y que termino por

ambas, sustentan la doctrina de la división de poderes, originalmente adoptada por las constituciones de Cádiz y Apatzingán, constituyen un Poder Legislativo por medio del cual el pueblo ejerce su soberanía, adoptan un sistema congresional seguido desde 1824, debido a que el Constituyente de 1916-1917, desechó la forma parlamentaria y un sistema bicamarista.

### II.2.7. Los inicios de la apertura electoral

En la década de los cuarenta y derivado de la nueva Ley Electoral de 1946, la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral concede registro legal a numerosos partidos, incluyendo al Partido Comunista Mexicano y al Partido Acción Nacional, creados en 1919 y 1939, respectivamente<sup>490</sup>. En 1953 se otorgó, asimismo, el sufragio activo y pasivo a la mujer, estableciendo la igualdad política de hombres y mujeres

La reforma electoral de 1963<sup>491</sup>, por su parte, establece la representación política de las minorías por la vía de la figura de los diputados de partido, es decir, consiste en mantener el principio de mayorías complementado por otro de representación minoritaria, lo cual permite la participación de partidos minoritarios.

---

derrocar al dictador, para establecer un régimen liberal que encabezó finalmente el propio Comonfort. Entre los miembros más destacados de esta magna asamblea es posible mencionar a Ponciano Arriaga, José María Mata, Francisco Zarco, León Guzmán, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, Santos Degollado, Ignacio Mariscal, Manuel Doblado, Ignacio L. Vallarta, Vicente Riva Palacio, Bernardo Couto, José María del Castillo Velasco. Todos ellos poseedores de una vasta cultura y de especial talento, además de que tenían un conocimiento muy claro de los grandes problemas nacionales y de las necesidades sociales del país. Por esa razón se dijo de ellos que integraban un congreso constituyente ilustrado. Respecto de este congreso, la generación constituyente de 1856-57 es una de las más ilustres que ha dado el Anáhuac, el 11 de mayo de 1857 se promulgo la constitución, su artículo transitorio señalaba que empezaría a regir el 16 de septiembre próximo venidero, día en que se instalaría el primer congreso constitucional (vid. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, p. 30).

<sup>490</sup> Vid. Himes, James, *La formación de capital en México, en la economía mexicana. II Política y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 174 - 177

<sup>491</sup> El gobierno se vio obligado a reforzar sus reformas de legitimación por la vía electoral, por el fortalecimiento del sistema partidario ampliando los espacios de representación política. Para ello en 1963 se realizaron modificaciones constitucionales a los artículos 54 y 63, incorporándose la figura de diputados de partido justificados en los derechos que las minorías tenían para opinar, discutir y votar. Este sistema permitía a los partidos minoritarios contar con 20 curules en la Cámara de Diputados, constituyendo el inicio de un largo proceso que a la postre vendría a transformar de una manera sustantiva al sistema político electoral del país. El sistema electoral del país tenía la característica de conservar el distrito uninominal al tiempo que combinaba una porción electoral mayoritaria con otra proporcional, esta última exclusiva para las minorías (vid. Patiño Camarena, Javier, *Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico*, Siglo XXI, México, 1985, pp. 32-33, y 215).

Esta reforma de 1963 debe ser observada como el primer intento de fortalecer la presencia de los partidos existentes en el seno del legislativo.<sup>492</sup> En 1969, se reforma el artículo 34 constitucional, fijándose el derecho de voto activo a las personas que hayan cumplido 18 años, permitiéndose con ello la ampliación del electorado.

Con todas estas medidas se buscó que la participación de los partidos de oposición fuera mayor, pero no sólo en cuanto a su papel dentro de la cámara de diputados, sino sobre todo en la canalización por la vía parlamentaria de inconformidades de diversos grupos. Se intentaba reordenar algunos de los elementos disfuncionales y conferirle de manera exclusiva la función que deben ejercer en un régimen pluralista, democrático y representativo. También encaminada a tal fin fue la creación, en 1971<sup>493</sup>, del Comité Nacional de Auscultación y de Coordinación que reunió a intelectuales como Octavio Paz, Carlos Fuentes, Luis Villoro, Julio Labastida, entre otros, sindicalistas como Demetrio Vallejo, y militares de izquierda como Heberto Castillo.<sup>494</sup>

Fruto de todo este debate fueron otros cambios como la reducción, en 1972, de la edad para ser electo a cargos electorales: Diputado a 25 años y para Senador de 30 años. Se reduce el porcentaje para obtener diputados de partidos del 2.5% a 1.5% del total de la votación emitida, es decir, se aumenta el número de diputados que les podía ser asignados a los partidos políticos minoritarios.<sup>495</sup>

---

<sup>492</sup> Es por ello, que en la exposición de motivos de la reforma expresa la evidencia de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión, los diversos partidos políticos o corrientes de opinión que actúan en la república, de ahí que, con frecuencia, se ha criticado al sistema mexicano por su falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas (vid. Comisión Federal Electoral, "Reforma Política", en *Memorias del proceso federal 1981-1982*, México, 1982, p. 7).

<sup>493</sup> Correlativamente a la reforma electoral y en cierta medida como consecuencia de los cambios propuestos en la VII Asamblea Nacional del PRI, aparecen fenómenos que trastocaron el sistema político mexicano. El 17 de mayo de 1971 se crea la Comisión Nacional tripartita con comisiones de inversión, productividad, empleo, descentralización industrial, vivienda, etcétera y el 13 de noviembre del mismo año, se crea la Comisión tripartita agraria, en donde la presencia de los agentes fundamentales tradicionales coadyuvaría a concebir respuestas a los problemas nacionales, legitimando las políticas del mismo Estado (vid. Luis Ramírez, Diego, *La Comisión Nacional Tripartita*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974).

<sup>494</sup> Al poco tiempo, varios de sus participantes optaron por hacer de esta organización un partido político y el CNAC fue convertido en el Comité nacional de auscultación y organización que, posteriormente, dará pie a la fundación del Partido Mexicano de los Trabajadores y del Partido Socialista de los Trabajadores (vid. Santiago Castillo, Javier, *PMT: la difícil historia*, Posada, México, 1987, p. 41).

<sup>495</sup> El 14 de febrero de 1972 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales. García Orozco, Antonio, "Legislación electoral mexicana 1812-1977," en *Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978

### II.2.8. La reforma electoral de 1977.

En el año de 1977 marcan los autores el inicio de la transición. Definir este año como el de inicio de la transición mexicana es válido, pero no debe perderse de vista que desde 1917, con la desaparición del voto indirecto cuyo antecedente directo fue la ley electoral de Madero, y el establecimiento de la no reelección absoluta o relativa, para los cargos de elección popular más importantes a nivel federal y local, se han sucedido un número importante de eventos constitucionales, como la reforma de 1946 que dio las bases del sistema de partidos y de organización electoral federal que permanecería intocado hasta 1990, la reforma de 1963 por la que se introdujo el esquema de diputados de partido para la conformación de la cámara respectiva, y en 1947 a nivel municipal y en 1953, se otorgo el voto pleno a las mujeres, en 1969 se redujo la edad para obtener la ciudadanía, a 18 años y las de 1972 y 1999 por las que se redujeron las edades para aspirar a cargos de diputados o senador, para ser actualmente, respectivamente de 21 años para diputado y 25 para senador. En el orden político, se observaron los lamentables sucesos de 1968 y 1972, la elección presidencial de 1976 bajo la circunstancia de candidatura única, así como el resurgimiento en las décadas de los sesenta y setenta de movimientos reivindicadores de banderas sociales

La reforma política de 1977 precisa la naturaleza y finalidad de los partidos políticos, estableciendo un sistema electoral mixto predominantemente mayoritario, se introdujo la figura de representación proporcional, se eleva a rango constitucional la figura de partidos políticos y sistematiza en la ley secundaria sus funciones, tareas, prerrogativas y obligaciones<sup>496</sup>.

---

<sup>496</sup> Con la reforma de 1977, se estableció que la Cámara baja se conformaría con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 por el principio de representación proporcional electos mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, Aunado a lo anterior también se establecieron en la reforma electoral de 1977, criterios para conformar el padrón electoral, asimismo se precisan las normas que rigen las actividades preparatorias a la jornada electoral, las de la jornada misma y los actos posteriores a la elección, se facultaba a la Suprema Corte a que practicará de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, en los casos en que, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la Unión. La toma de posesión de José López Portillo (1978-182) estuvo signada por tres elementos de indudable importancia. En primer término, en las elecciones de julio de 1976 el candidato priísta no tuvo oposición. El partido acción nacional no presentó candidato debido a conflictos internos, tanto la corriente tradicional como la agresiva posición del grupo liderado por el empresariado norteamericano se enfrentaron, sin resultado positivo, en la convención del partido Acción Nacional, el 25 de enero de 1976 y, a efecto de no crear una ruptura definitiva, optaron por no presentar candidato. Por el contrario, tanto el partido Popular Socialista como el partido Auténtico de la Revolución

Como decíamos, en 1977<sup>497</sup> se precisa la naturaleza y finalidad de los partidos políticos, estableciendo un sistema electoral mixto predominantemente mayoritario, en el cual la Cámara baja se conformaría con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 por el principio de representación proporcional, electos mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales; con esto se introdujo la figura de representación proporcional. Así mismo, se establecieron los criterios para conformar el padrón electoral, y las normas que rigen las actividades preparatorias a la jornada electoral, las de la jornada misma y los actos posteriores a la elección. Se facultaba a la Suprema Corte a que practicara de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, en los casos en que, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la Unión.<sup>498</sup>

El terremoto de 1985 constituyó un parteaguas<sup>499</sup> importante en la configuración de la participación social en México,<sup>500</sup> propiciando reformas tales como la apertura de espacios políticos en la capital de la república con la creación de la Asamblea de representantes del Distrito federal en 1987<sup>501</sup>, o el aumento del número de diputados de representación proporcional de 100 a 200 y la supresión del registro condicionado por la

---

Mexicana, designaron como candidato oficial a José López Portillo (vid. Junquera, Rafael, *La reforma política*, Universidad Veracruzana, México, 1979, p. 21).

<sup>497</sup> Para 1978, la reforma política confirmaba la necesidad de avanzar pronto en el propósito largamente preparado de la reforma política. A razón de la pérdida de la estabilidad de precios y monetaria, la única vía sobre la cual podría recuperarse el país era la estabilidad política y, por ello, era menester plantear la reforma política que se preparaba formal y paralelamente a la ley de amnistía para cicatrizar definitivamente la herida del 68 (vid. López Portillo, José, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, Fernández editores, México, 1988, p. 520).

<sup>498</sup> Por último, la reforma de 1977 eleva a rango constitucional a los partidos políticos y sistematiza en la ley secundaria sus funciones, tareas, prerrogativas y obligaciones. La finalidad de la reforma política de 1977 se enfocó a: La apertura de cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales, ampliar la representación nacional permitiendo que las fuerzas minoritarias estén representadas en la Cámara de Diputados así mismo garantizar la manifestación plural de las ideas y reforzar al sistema político ante la crisis económica (vid. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Diario de los Debates. Julio - Agosto de 1996. De 1917 a 1996).

<sup>499</sup> Vid. Puga Cisneros, Arnoldo, *Gobierno, democracia y participación ciudadana en el Distrito Federal: del terremoto a la consulta popular (1095-1987)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991

<sup>500</sup> La espontanea solidaridad y organización de grupos de ayuda y rescate dieron cuenta de la ineficacia burocrática frente a problemas inesperados Existió en los nuevos sujetos sociales, una conciencia apartidista y, en esa medida, indiferente a toda reforma política (vid. Gómez Coronel, Xavier, *Terremoto en México: un testimonio de solidaridad*, Joaquín Porrúa editor, México, 1985).

<sup>501</sup> La Asamblea de representantes del distrito federal se integró con 66 representantes, 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, y se le dotó de facultades muy limitadas (vid. Puga Cisneros, Arnoldo, "Gobierno, participación ciudadana y democracia en el Distrito Federal," en *Revista Estudios políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986).

existencia de un registro definitivo. Se determinó también que el Senado de la República se renovaría por mitad cada tres años y se estableció en el artículo 60 constitucional, que corresponderá al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, haciendo especial énfasis en la preparación del padrón electoral. Se señaló, finalmente, un mecanismo por virtud del cual un partido político que no hubiera alcanzado el 1.5% de la votación nacional efectiva ni la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados, pero si tenía más constancias de mayoría, podía obtener que se le otorgara tantos diputados de representación proporcional como fuera necesario para alcanzar la mayoría absoluta de dicho órgano legislativo<sup>502</sup>. Y una reforma esencial, en 1986, fue el establecimiento de los medios de impugnación para garantizar que los organismos electorales se apegaran a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanan, e instituyera un tribunal que tuviera la competencia que determinará la ley, con ello, nació el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL).<sup>503</sup>

Con las reformas de 1986<sup>504</sup> en materia electoral, se aumenta el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, se suprime el registro condicionado por la existencia de un registro definitivo. Se determina que el Senado de

---

<sup>502</sup> La reforma electoral de 1986, tuvo la finalidad de devolver al gobierno el control absoluto de la organización electoral; además de establecer las cláusulas de gobernabilidad para asegurar que el partido más fuerte pudiera obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La ley electoral de 1987, tuvo sólo un año de vigencia, ya que el proceso electoral de 1988, generó serios cuestionamientos y la puso en entredicho. La liberalización política en México y la transición a la democracia en el contexto internacional (vid. Carmona Hernández, José Salvador, Jiménez Solares, Carlos, “La reforma electoral en México 1988-2000. En un sistema de partidos competitivo,” en *Ra Ximhai, Universidad Autónoma Indígena de México*, Septiembre-Diciembre, Volumen 2, Número 3, Sinaloa, México, 2006, pp. 641-655).

<sup>503</sup> El Tribunal de lo Contencioso era el organismo electoral, autónomo para resolver sobre los recursos de apelación y queja en contra de las resoluciones dictadas por los órganos electorales, quedando, sin embargo, los Colegios Electorales de cada Cámara, como última instancia en la calificación de las elecciones. Fue una instancia con facultades muy limitadas y vulnerables en su legitimidad. Al respecto debemos recordar que en la calificación de las elecciones de 1988, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados pasó por alto las pocas “recomendaciones” que le hizo el Tribunal. Por último, un rasgo positivo de esta legislación fue la creación de un novedoso e integral sistema de financiamiento público (vid. Sánchez Bringas, Enrique, “Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral”, en *Informe del proceso electoral 1987-1988*, Tribunal de lo Contencioso Electoral, México, 1988, pp. 232-242).

<sup>504</sup> La reforma electoral de 1986, tuvo la finalidad de devolver al gobierno el control absoluto de la organización electoral; además de establecer las cláusulas de gobernabilidad para asegurar que el partido más fuerte pudiera obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La ley electoral de 1987, tuvo sólo un año de vigencia, ya que el proceso electoral de 1988, generó serios cuestionamientos y la puso en entredicho. La liberalización política en México y la transición a la democracia en el contexto internacional (vid. Carmona Hernández, José Salvador, Jiménez Solares, Carlos, “La reforma electoral en México 1988-2000. En un sistema de partidos competitivo,” en *Ra Ximhai, Universidad Autónoma Indígena de México*, op. cit., pp. 641-655).



la República se renovarían por mitad cada tres años. Asimismo se estableció en el artículo 60 constitucional, que corresponderá al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, haciendo énfasis en la preparación del padrón electoral.

En la misma, se señaló el mecanismo por virtud del cual un partido político que no haya alcanzado el 1.5% de la votación nacional efectiva ni la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados, pero si tiene más constancias de mayoría, podía obtener que se le otorgara tantos diputados de representación proporcional como fuera necesario para alcanzar la mayoría absoluta de dicho órgano legislativo. Se establecieron los medios de impugnación para garantizar que los organismos electorales se apegaran a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanan, e instituyera un tribunal que tuviera la competencia que determinará la ley, con ello, nació el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL)<sup>505</sup>.

Después de la crisis de las elecciones de 1988,<sup>506</sup> el régimen político forzosamente requería llegar a acuerdos con la oposición sobre nuevas reglas del juego electoral para no perder su incidencia en el curso de la transición política. Las transiciones políticas tienen diversos momentos determinantes que oscilan desde la clara confrontación entre los actores políticos en disputa, en estos procesos se presentan claras etapas de negociación que se manifiestan cuando la elite gobernante, acepta la institucionalización de algunos aspectos básicos de un sistema democrático.

---

<sup>505</sup> El Tribunal de lo Contencioso era el organismo electoral, autónomo para resolver sobre los recursos de apelación y queja en contra de las resoluciones dictadas por los órganos electorales, quedando, sin embargo, los Colegios Electorales de cada Cámara, como última instancia en la calificación de las elecciones. Fue una instancia con facultades muy limitadas y vulnerables en su legitimidad. Al respecto debemos recordar que en la calificación de las elecciones de 1988, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados pasó por alto las pocas “recomendaciones” que le hizo el Tribunal. Por último, un rasgo positivo de esta legislación fue la creación de un novedoso e integral sistema de financiamiento público (vid. Sánchez Bringas, Enrique, “Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral”, en *Informe: proceso electoral 1987-1988*, op. cit., pp. 232-242).

<sup>506</sup> Las elecciones presidenciales de 1988 fueron las más cuestionadas de la historia mexicana por las múltiples acusaciones de fraudulentas. Por primera vez el Partido Revolucionario Institucional tuvo una competencia real (vid. Meyer, Lorenzo, *El Estado en busca del ciudadano: Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Océano, México, 2005, pp. 57, 121 y 122).

### II.2.9. El proceso de reforma de 1990-1994

El proceso legislativo de las reformas constitucionales de 1990<sup>507</sup> ofreció una interesante novedad para la costumbre mexicana. Tradicionalmente, las iniciativas de reforma electoral, tanto constitucional como de la ley reglamentaria, eran enviadas por el Poder Ejecutivo al Legislativo para su consideración y aprobación. En el año de 1989, por primera vez no hubo tal iniciativa presidencial, aunque esto no quiere decir que el Presidente de la República no haya tomado parte en las negociaciones realizadas entre los partidos. Con ello, las formas que se guardaron fueron totalmente parlamentarias y los partidos figuraron como los principales actores.

La reforma de 1990 consistió en que ningún partido político podía contar con más de 350 diputados por ambos principios. Se estableció la integración y elección de los asambleístas, es decir, los representantes de los ciudadanos en el Distrito Federal. Se señalaba también que las resoluciones del Tribunal Electoral serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En cuanto a la integración de los colegios electorales de cada una de las Cámaras, se especificó que el de la Cámara de Diputados se integraría por 100 presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les correspondiera. El Senado se integraría, por su parte, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado, como por los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.<sup>508</sup>

---

<sup>507</sup> A partir del año 1989 se sucedieron una serie de hechos que aceleraron la transición democrática. Por una parte, la actitud del Partido Revolucionario Institucional de reconocer los primeros triunfos de la oposición a nivel de gubernaturas. El Partido Revolucionario Institucional, se vio en la necesidad de reconocerle algunos triunfos locales a la oposición de derecha, como única forma de neutralizar a la izquierda. En efecto, la izquierda tomó un rol de poca negociación ante el gobierno, por el contrario, la derecha aprovechó ese momento para ir adquiriendo posiciones políticas estratégicas en los estados de Baja California (1989), Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992) (vid. Meyer, Lorenzo, *El Estado en busca del ciudadano: Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Océano, México, 2005, pp. 57, 121 y 122).

<sup>508</sup> En este tiempo es determinante puesto que el régimen comienza a abandonar algunas de sus características que se manifiestan por un continuo institucional que presenta alternativas políticas para instaurar el régimen democrático. Es preciso señalar que el establecimiento de fórmulas de asignación a partir de la reforma constitucional de 1977, trajo consigo la acuñación de nuevos conceptos en el derecho electoral mexicano, entre otros los de votación total, votación efectiva y votación nacional, conceptos que fueron utilizados por la reforma electoral de 1986 con análogo sentido para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Y para la reforma electoral de 1990, se introdujo cambios muy significativos, en cuanto al tema de la representación proporcional. El mecanismo consistía de la siguiente manera: al partido político que obtuviera el mayor número de

Asimismo, la Constitución expresaba que el Instituto Federal Electoral<sup>509</sup> –que debería regirse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo– actuaría de manera unilateral, imperativa y coactivamente en cuanto a la aplicación de la legislación electoral y sus decisiones estarían sujetas a la revisión del Tribunal Federal Electoral. Se señaló también que el Instituto Federal Electoral sería autónomo en sus decisiones, ya que la ley lo faculta para reglamentar el contenido de la legislación electoral sin requerir del Poder Ejecutivo para ello. Antes de la creación del Instituto Federal Electoral ningún órgano electoral federal había tenido ese carácter, ya que, el Instituto Federal Electoral contaba con personalidad jurídica y con patrimonio propio, toda vez que la Cámara de Diputados le asigna una partida dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

También se consiguió con estas reformas que la nueva representación partidaria establecida por la legislación electoral mitigara en forma muy significativa la presencia de los representantes del Partido Revolucionario Institucional en el máximo organismo electoral, a pesar de que la conformación continuaba siendo proporcional al resultado de las elecciones.

---

constancias de mayoría y cuya votación sea superior al 35% de la votación emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) 251 curules; es decir, la mitad de la Cámara, más uno. Adicionalmente, le serán asignados dos diputados por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación emitida. Además se modificó el sistema de elección de 200 de los 500 diputados que integran dicha Cámara, en este renglón apareció la tan debatida cláusula de gobernabilidad, que en sentido estricto no lo es, pues no es la mayoría del Congreso quien le asegura mayoría en la Cámara de Diputados a la mayor de las minorías, mecanismos que por cierto no es una novedad en la historia de nuestra legislación electoral. En 1963 y 1973, encontramos sus antecedentes inmediatos. La legislación electoral de 1990, al reglamentar la disposición constitucional del artículo 41, que establece las bases que sostienen el sistema electoral mexicano, puntualiza que el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de las funciones estatales de organizar las elecciones es el Instituto Federal Electoral, formado por sus órganos centrales, locales y distritales (vid. Morlino, Leonardo, *Los autoritarismos y las democracias, en Manual de ciencia política*, Alianza Universidad, Madrid, 1996, p. 104).

<sup>509</sup> Un aspecto trascendental de esta etapa de negociación de nuevas reglas electorales es la construcción de todo un andamiaje electoral que permitió el establecimiento de instituciones electorales imparciales como el Instituto Federal Electoral (1990), el Tribunal Federal electoral (1990) y la fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales (1994). Las funciones asignadas a estas instituciones permitieron sentar las bases para organizar la estabilidad y confianza en los procesos electorales, propiciar una competencia electoral equilibrada y una justicia electoral funcional, que permitió transitar por la ruta correcta para transición democrática. Es innegable aceptar que uno de los adelantos de la legislación electoral de 1990, fue el Instituto Federal Electoral. Al llevar a cabo una comparación con su composición y estructura y enfrentarla con lo que fue la Comisión Federal Electoral (CFE) en cualquiera de sus versiones entre 1951 y 1988, sólo basta recordar que en 1988, la conformación en los órganos era proporcional al resultado de la elección federal inmediatamente anterior, con lo cual, el Partido Revolucionario Institucional llegó a tener 16 representantes frente a los 12 de la oposición, sin contar a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo (vid. Woldenberg, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Cal y Arena, México, 2006, pp. 63-66).

A raíz de realizar elecciones limpias, transparentes, objetivas, imparciales y legales en 1994,<sup>510</sup> se dieron otro conjunto de modificaciones, cambios, y transformaciones que integrarían una reforma electoral. La reforma fue considerada como un paso más en el anhelo y voluntad de México de ir fortaleciendo su hábitat político, de ir perfeccionando su democracia y de apartar los obstáculos que le han dificultado su pleno desarrollo<sup>511</sup>. Con ella, se perfeccionan e instituyen nuevos mecanismos como el financiamiento público y privado, los observadores electorales nacionales, el sistema de asignación de las curules bajo el principio de representación proporcional, se crea la Sala Superior del Tribunal Electoral y el procedimiento de segunda instancia.

El Instituto Federal Electoral se convertiría ahora en un organismo estatal autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en el que estarían representados los ciudadanos mediante la figura de los Consejeros Ciudadanos, y estarían representados los partidos políticos, pero sin derecho de votar. Se establece el Tribunal Electoral, quien para el desempeño de sus funciones contaría con magistrados y jueces instructores que serán independientes y respondían únicamente al mandato de la ley<sup>512</sup>. Una de las novedades de la reforma era la elección de los magistrados del Tribunal. El procedimiento de selección de los magistrados es único, ya que son los tres poderes de la Unión quienes garantizan, por medio de mecanismos de colaboración, la debida integración del Tribunal Federal Electoral. Los magistrados de la Sala Central y

---

<sup>510</sup> Se van sustituyendo procesos, normas, instituciones y costumbres para la interacción política reglas del juego. El discurso de los actores de oposición y de la sociedad civil se centra en desmandar la alternancia política como condición para la democratización del país (vid. Santamaría, Julián, “Transición controlada y dificultades de consolidación: ejemplo español”, en *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid, 1982, p. 372).

<sup>511</sup> La agenda careció de propuestas sustantivas no hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, pasó a paso limitadas al terreno electoral (vid. Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de cultura económica, México, 2003, p. 17).

<sup>512</sup> Un cambio fundamental es que los representantes de los partidos políticos dentro del Consejo General ya no tendrán voto en las decisiones adoptadas por el Instituto Federal Electoral, con lo cual se elimina la posible falta de consenso en los cuerpos electorales federales. La toma de decisiones dentro del Consejo General reside ahora en “los representantes del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación, del Poder Legislativo, a través de dos senadores y dos diputados, uno del partido mayoritario y otro de la primera minoría de cada Cámara y seis consejeros ciudadanos”. Resulta importante señalar que tanto la reforma constitucional de 1990, al establecer una nueva concepción de la función electoral como responsabilidad estatal; así como, la de 1994, que marcó el tránsito hacia una mayor participación social en los procesos electorales, al otorgar la conducción de los procesos electorales a los Consejeros Ciudadanos designados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, y suprimir el voto de los representantes de los partidos políticos, alcanzaron ambas a abrir un capítulo importante tendiente a lograr procesos electorales más importantes y transparentes (vid. Instituto Federal Electoral, *La Reforma Política y Electoral en México*, México, 1994, p.7).

de las salas regionales son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo Federal. Además, para poder serlo en cualquiera de las salas, los candidatos deberán cumplir con los mismos requisitos que se exige para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y adicionalmente requisitos especiales que aseguren su desvinculación política.

En definitiva, puede afirmarse que la reforma electoral de 1994 se realizó porque así lo demandaban los valores de paz y tranquilidad entre los mexicanos y que los cambios se realizaron por primera vez bajo el diálogo y la búsqueda de confluencia de voluntades en beneficio de México; por tal motivo, la reforma federal electoral de 1994, constituyó un importante capital político de la sociedad mexicana<sup>513</sup>.

Inicia una etapa de altibajos, por una parte se establecen nuevas condiciones que ofrecen mayores garantías democráticas y por otra el régimen gobernante se opone a abrir ciertos espacios institucionales, ello produce una fuerte fricción entre el gobierno y la oposición.<sup>514</sup> La incertidumbre impulsa al gobierno a desarrollar diversos métodos que generan una desmesurada fluidez política, que se manifiesta por sucesos políticos que se presentan a gran velocidad y que obligan a replantearse constantemente las posturas tácticas y las decisiones estratégicas. El proceso legislativo de las reformas constitucionales de 1990, ofreció una interesante novedad, para la costumbre mexicana.<sup>515</sup> La reforma de 1990 consistió en que ningún partido político podía contar

---

<sup>513</sup> Es preciso reconocer que en 1994, las fuerzas políticas del país acordaron elaborar una reforma constitucional en la cual su objeto fundamental sería fortalecer la imparcialidad del órgano electoral. Para tal motivo y con el propósito de continuar con la independencia del Instituto Federal Electoral se decidió suprimir el voto de los partidos políticos del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, así mismo crear la figura de los consejeros ciudadanos los cuales designarían los diputados mediante el voto de la mayoría calificada, dichos consejeros serían propuestos por los grupos parlamentarios. Para la historia del Instituto Electoral es preciso recordar a los primeros Consejeros Ciudadanos no partidistas, que lo conformaron y que fueron electos por consenso entre los grupos parlamentarios de los partidos, ellos fueron: “Miguel Ángel Granados Chapa (periodista), José Woldenberg (político), José Agustín Ortiz Pinchetti (miembro de una ONG muy importante), Ricardo Pozas Horcasitas (sociólogo), Santiago Creel (consultor privado) y Fernando Zertuche (Ex Director del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos) (vid. Instituto Federal Electoral, *El Sistema Electoral Mexicano*, México, 1994, p.2).

<sup>514</sup> El movimiento opositor de Cuauhtémoc Cárdenas significó una real división del Partido Revolucionario Institucional, que culminó en una candidatura que disputó fuertemente la presidencia de la república al candidato de ese partido, Carlos Salinas de Gortari. Al respecto, señalan estudiosos que no hay transición cuyo inicio no sea la consecuencia directa o indirecta de importantes divisiones dentro del régimen autoritario (vid. O’Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires, 1988, p. 37).

<sup>515</sup> Tradicionalmente, las iniciativas de reforma electoral, tanto constitucional como de la ley secundaria, eran enviadas por el Poder Ejecutivo al Legislativo para su consideración y aprobación. Pero en el año de 1989, por primera vez no hubo tal iniciativa presidencial, sin embargo, esto no quiere decir que el

con más de 350 diputados por ambos principios; la integración y elección de los asambleístas, que son los representantes de los ciudadanos en el Distrito Federal; las resoluciones del tribunal electoral serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

La reforma federal electoral de 1994, fue un escaño más, en el anhelo y voluntad de México de ir fortaleciendo su habitud político, de ir perfeccionando su democracia y de apartar los obstáculos que le han dificultado su pleno desarrollo. Se da una nueva reforma en donde se perfecciona e instituyen nuevos mecanismos con el financiamiento público y privado de los partidos políticos, observadores electorales nacionales, sistema de asignación de las curules bajo el principio de representación proporcional, se crea la Sala Superior del Tribunal Electoral y el procedimiento de segunda instancia jurisdiccional, y la introducción de los senadores de primera minoría.<sup>516</sup> En 1994, las

---

Presidente de la República no haya tomado parte en las negociaciones realizadas entre los partidos, pero las formas que se guardaron fueron totalmente parlamentarias y los partidos figuraron como los principales actores. Con el establecimiento de fórmulas de asignación a partir de la reforma constitucional de 1977, trajo consigo la acuñación de nuevos conceptos en el derecho electoral mexicano, entre otros los de votación total, votación efectiva y votación nacional, conceptos que fueron utilizados por la reforma electoral de 1986 con análogo sentido para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional. La reforma electoral de 1990, introdujo cambios muy significativos, en cuanto al tema de la representación proporcional, se modificó el sistema de elección de 200 de los 500 diputados que integran dicha Cámara, en este renglón apareció la tan debatida cláusula de gobernabilidad, que en sentido estricto no lo es, pues no es la mayoría del Congreso quien le asegura mayoría en la Cámara de Diputados a la mayor de las minorías, mecanismos que por cierto no era una novedad en la historia de la legislación electoral mexicana, esta figura la encontramos en 1963 y 1973, sus antecedentes inmediatos. El anterior sistema funcionaba de la siguiente manera: el partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea superior al 35% de la votación emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios mayoría relativa y representación proporcional, es decir, la mitad de la Cámara, más uno (251 diputados), adicionalmente, le serán asignados dos diputados por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación emitida. Con respecto a la integración de los colegios electorales de cada Cámara se especificó que el de la de Diputados se integrará por 100 presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les correspondiera. En el Senado se integraría tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado como los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo (vid. Díaz Santana, Héctor, *La democracia ante el reto del nuevo milenio*, Conacyt, México, 1999, pp. 104-107).

<sup>516</sup> Se estableció que el Tribunal Electoral para el desempeño de sus funciones contaría con magistrados y jueces instructores que serán independientes y respondían únicamente al mandato de la ley. La elección de los magistrados del Tribunal se convirtió en único en nuestro sistema constitucional, ya que son los tres poderes de la Unión quienes garantizan, por medio de mecanismos de colaboración, la debida integración del Tribunal Federal Electoral. Los magistrados de la Sala Central y de las salas regionales son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo Federal. Para poder serlo en cualquiera de las salas, los candidatos deberán cumplir con los mismos requisitos que se exige para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y adicionalmente requisitos especiales que aseguren su desvinculación política (vid. Instituto Federal Electoral, *La Reforma Política y Electoral en México*, México, 1994, p.7).

fuerzas políticas de México acordaron elaborar una reforma constitucional en la cual su objetivo fundamental sería fortalecer la imparcialidad del órgano electoral.

Para tal motivo y con el propósito de continuar con la independencia del Instituto Federal Electoral<sup>517</sup> se decidió suprimir el voto de los partidos políticos del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, así mismo crear la figura de los consejeros ciudadanos los cuales designarían los diputados mediante el voto de la mayoría calificada, dichos consejeros<sup>518</sup> serían propuestos por los grupos parlamentarios.

## II.2.10. El proceso de transición de 1996-2007

Entre 1996<sup>519</sup> y 2007 se presentaron nuevas reformas a nuestra Ley Fundamental, en cuanto a su proceso de negociación, consenso entre el gobierno federal, los partidos políticos y los grupos parlamentarios, cuya finalidad era la liberalización política, esta

---

<sup>517</sup> En esta reforma de 1994, se señaló que el Instituto Federal Electoral será un organismo estatal autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en donde su órgano máximo de dirección estaría representado por ciudadanos mediante la figura de los Consejeros Ciudadanos, mismos que serían designados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se determinó que el Instituto también estaría representado por los partidos políticos, pero sin derecho de votar. Un cambio fundamental es que los representantes de los partidos políticos dentro del Consejo General ya no tendrán voto en las decisiones adoptadas por el IFE, con lo cual se elimina la posible falta de consenso en los cuerpos electorales federales. La toma de decisiones dentro del Consejo General reside ahora en los representantes del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación), del poder Legislativo (dos senadores y dos diputados, uno del partido mayoritario y otro de la primera minoría de cada Cámara) y seis consejeros ciudadanos (vid. Instituto Federal Electoral, *La Reforma Política y Electoral en México*, op. cit., p.7).

<sup>518</sup> Los Consejeros Ciudadanos no partidistas, electos por consenso entre los grupos parlamentarios de los partidos fueron: Miguel Ángel Granados Chapa (periodista), José Woldenberg (político), José Agustín Ortiz Pinchetti (miembro de una ONG muy importante), Ricardo Pozas Horcasitas (sociólogo), Santiago Creel (consultor privado) y Fernando Zertuche (Ex Director del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos) (vid. Instituto Federal Electoral, *El Sistema Electoral Mexicano*, México, 1994, p.2).

<sup>519</sup> La reforma de 1996 pone un colofón interesante al viejo debate sobre la intervención del poder judicial en los conflictos de orden político-electoral, que tuvo su máxima expresión en la diferencia de posiciones sostenidas por José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta, en el siglo XIX sobre la tesis de la incompetencia de origen. Lo cierto es que históricamente la posición de Vallarta en el sentido de que la Suprema Corte no debía intervenir en los conflictos electorales se impuso, primero como jurisprudencia, y después en la ley de amparo de 1936, como causal legal de improcedencia. Con base en esa definición legal, durante varias décadas se mantuvo la tesis de que el poder judicial no era competente para conocer de controversias político-electorales, salvo en los casos en que ella conllevaran violación de garantías individuales. El Artículo 73, fracciones VII y VIII de la Ley de Amparo, en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1936, modificadas en 1988, en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1988, para quedar como hoy aparece en la ley. El texto establecía como causas de improcedencia del juicio de amparo, la fracción VII de su artículo 73, contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones (vid. Terrazas Salgado, Rodolfo, "El juicio de amparo y los derechos político-electorales", en *revista Justicia del Tribunal Federal Electoral*, número 8, México, 1996).

última, conocida como el proceso que tiene lugar durante la transición<sup>520</sup> que se caracteriza por la concesión de mayores derechos políticos y civiles que permiten la organización controlada de la sociedad civil a nivel tanto de elite como de masas. En México este proceso se ubicaba antes de 1976 como un tipo de cuasi-democracia<sup>521</sup>.

Ahora bien, es importante establecer cuando inicia la transición a la democracia en México, pero no menos importante es preguntarse cuándo termina. Tenemos que la transmisión en su fase de democratización, culminó en 2000, al producirse la alternancia en el Poder Ejecutivo con el triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales de ese año. El suceso más relevante se observa en los acuerdos que dieron origen a un nuevo diseño electoral, es decir, a nuevas reglas del juego electoral que continuaron durante todo el proceso de transición democrática, la cual, construyó sus cimientos en esas reglas de la competencia política. La transición tuvo como eje rector la constitución de un sistema electoral funcional que permitió, una mayor representación política de la oposición en el congreso<sup>522</sup>.

Durante la presente década, México ha sufrido una serie de cambios normativos en su orden constitucional dirigidos a transformar la naturaleza jurídica de las instituciones político-electorales. Las reformas electorales se han sustentado en fortalecer y consolidar los valores para la vida democrática de México. Formalmente, el sistema político mexicano se sustenta en los principios liberales democráticos de la Ilustración, enriquecidos con el pensamiento político del siglo XVII y desarrollados más tarde en las constituciones democráticas de los siglos XIX y XX, principios incorporados a la legislación mexicana a partir de la Independencia y asumidos íntegramente en la Constitución de 1917.

Es indudable que el esfuerzo por mejorar las instituciones, las prácticas electorales, consolidar el sistema electoral y dar certidumbre a los procesos políticos han sido una

---

<sup>520</sup> Un proceso de transición democrática es entendida como el intervalo que se extiende entre un régimen político a otro que se manifiesta en un proceso de disolución del régimen autoritario a otro de alguna forma democrático que tiene como objeto instaurar una poliarquía por medio de reglas de juego que son aceptadas de forma mayoritaria por los actores políticos (vid. O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paídos, Buenos Aires, 1988 y Morlino, Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 19).

<sup>521</sup> Vid. Morlino, Leonardo, *Democracia y democratizaciones*, ediciones Cepcom, México, 2005, p. 49

<sup>522</sup> Vid. De Esteban, Jorge, *La alternancia*, ediciones Libertarias, Madrid, 1997, p. 45



constante del sistema político mexicano. El ejercicio de las libertades implica el perfeccionamiento de nuestras instituciones de gobierno y de las formas y ámbito de participación democráticas, y ha obligado a un esfuerzo permanente de las diferentes fuerzas políticas por lograr consensos fundamentales que respondan a los fines de actualizar nuestras instituciones y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos<sup>523</sup>

A lo largo de estos años los partidos políticos y los sucesivos gobiernos federales se han comprometido en dar confiabilidad, transparencia, legalidad y certeza a nuestros procesos electorales. Sociedad, partidos y autoridades deberán continuar en el empeño por dar a México el sistema jurídico y procedimental que lejos de prejuicios y desconfianzas haga de las elecciones el método regular y confiable. Sólo basta recordar que el camino no ha sido fácil ni en línea recta, reformas han ido y venido, algunas de ellas nunca llegaron a convertirse en actos, mientras que otras se distinguieron por lo efímero de su vigencia. Los propios derechos establecen pautas que nos sirven para evaluar y justificar a las propias instituciones; así como a sus acciones. Los procesos de reformas constitucionales han ido liberando al país de la falsa uniformidad política que durante tantas décadas predominó en nuestro territorio. Esto ha permitido que la pluralidad irrumpa como un fenómeno irreversible en México<sup>524</sup>.

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se encontró con un sistema político desgarrado y un régimen sólido, pero amenazado por las tensiones al interior del priísmo, el riesgo era el desgarre del sistema político y su consecuente pérdida de la cohesión de la clase política. Una de las primeras medidas fue buscar la conciliación nacional, la interacción con la oposición y sobre todo combatir la severa crisis económica.<sup>525</sup> La reforma emprendida por el Presidente de la Republica, en 1996

---

<sup>523</sup> Dictamen, H. Cámara de Diputados, Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, México, 1996, p. 6.

<sup>524</sup> Por lo general, los momentos determinantes de una transición se presentan en un periodo relativamente rápido que promedia entre dos y cuatro años. El proceso de transición de México sin duda traspasó esos periodos, los cambios sustantivos e institucionales se presentaron hasta la década de los noventa concretamente con la reforma electoral de 1996 (vid. Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elemento para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 223).

<sup>525</sup> Para 1996, las Reformas constitucionales político – electorales, consensadas, discutidas y aprobadas por el Congreso de la Unión, fueron sólo una parte de la denominada reforma del Estado que se dio. En ella se resaltó la legalidad y pulcritud en el ejercicio del sufragio y de los procesos de registro de partidos políticos, financiamiento de los mismos, autonomía del Instituto Federal Electoral, participación de los

contribuyó al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática de la Nación. Y si nos remontamos al año de 1997, año en el que por primera vez dicha reforma política se puso en marcha, observaremos que dio los resultados que de ella se esperaban, propició o facilitó, a través de una serie importante de nuevos arreglos institucionales, que la oposición al Partido Revolucionario Institucional ganara espacios diversos de representación a lo largo y ancho del país, en donde se destaca la victoria en la capital de la República Mexicana.<sup>526</sup>

El proceso de maduración política de la sociedad mexicana se ha reflejado en la continua reestructuración de las leyes electorales federales, la cuales han tenido la finalidad de fortalecer la democratización del sistema político mexicano. Cada reforma a la legislación electoral ha representado para México un paso para alcanzar su vocación democrática, y con las últimas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de un nuevo Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, en el año de 2007, se posibilita que los ciudadanos mexicanos logren integrar la representación nacional en condiciones de equidad para todos los participantes. La finalidad de estas reformas, encaminadas al fortalecimiento del sistema electoral, era incorporar las transformaciones importantes que ocurrieron en la sociedad mexicana durante el pasado proceso electoral de 2006, además de la voluntad de la Nación por consolidar sus prácticas e instituciones democráticas.

La reciente reforma electoral de 2007 genera, así, una nueva relación entre los partidos, el dinero y los grandes medios de comunicación masiva, abaratando los costos de las campañas, redefiniendo los nexos entre políticos y concesionario. En efecto, una de las razones que propició las reformas tanto constitucionales como legales está ligada con lo que representa el poder que los medios electrónicos de comunicación han venido

---

ciudadanos en la preparación y verificación del proceso electoral y acciones del Poder Judicial Federal en lo referente a controversias político – electorales y delitos electorales. Las modificaciones que en materia político – electoral experimentó la Carta Magna mexicana, y que fueron resultado de los consenso entre el gobierno federal y los partidos políticos marca un precedente en la historia del sistema político mexicano. Con estas reformas por vez primera se lograron acuerdos para la aprobación unánime del Congreso de la Unión, en donde cada una de las organizaciones políticas aportó lo mejor de sus conocimientos en materia electoral, dándose un paso a la voluntad política responsable (vid. Villa, Manuel, *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*, Flacso-Porrúa, México, 1996, p.135).

<sup>526</sup> Vid. Castillo Vaquera, Jorge Galileo, “Instituciones electorales en México. Entre legalidad y legitimidad,” en *Revista para la democracia social*, No. 14, Año 4 Marzo 2006, p. 2

consolidando en los últimos años,<sup>527</sup> ese poder deriva, por un lado, por su creciente capacidad para influir en la agenda política en cuanto canales primordiales de comunicación social y, por ello, formadores de opinión pública, así como, por otro lado, de su condición de centros de poder económico y de intereses particulares que buscan incidir, como tales, en las decisiones colectivas.

Las reformas constitucionales de carácter político –las reformas electorales son parte de la reforma del Estado que se empezó a generar a partir del conflicto postelectoral–, resaltan asimismo la legalidad y transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, la nueva conformación escalonada de los consejeros del Instituto Federal Electoral, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en lo referente a controversias político-electorales, y su organización escalonada de los magistrados, y en lo relativo a la justicia electoral con respecto a la tipificación de nuevos delitos electorales.

Con estas reformas constitucionales se lograron acuerdos con el consenso de los partidos políticos y la aprobación del Congreso de la Unión, en donde cada una de las organizaciones políticas aportó lo mejor de sus conocimientos en materia electoral, dándose un paso a la voluntad política responsable. Con ello se marca un precedente en nuestra historia que es un motivo de análisis e investigación.

### **II.3. DILEMAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA**

#### **II.3.1. Crisis del régimen democrático mexicano: cambio político o urgencia de un nuevo equilibrio de poderes.**

Debido a la larga duración de las costumbres autoritarias de México, no es sencillo hacer comparaciones, pues es difícil diferenciar periodos de convergencia y divergencia

---

<sup>527</sup> El papel de los medios al interior de la sociedad no es un problema exclusivo de México, se da en todas las democracias constitucionales del mundo lo cual ha ocasionado que sea necesario regular a los medios adecuándolos al funcionamiento de nuevas reglas del juego democrático. Durante estos últimos años, México ha vivido una serie de cambios normativos a nivel constitucional que han transformado la naturaleza de sus instituciones políticas – electorales, esas transformaciones se sustentan en fortalecer y consolidar los valores fundamentales de la vida democrática de México; la pluralidad partidista, la participación ciudadana, la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias, así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral (vid. Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 2005, p. 87).

entre el constitucionalismo, la democracia y el orden republicano<sup>528</sup>. En cierta forma los grandes vuelcos en la historia de México, la independencia, las luchas liberales del siglo XIX, la Revolución, han reconstruido la estabilidad de diferentes formas.<sup>529</sup> Sin embargo, la raíz de la ineficiencia del sistema presidencial tradicional mexicano se encuentra en su incapacidad para involucrar la pluralidad política en la toma democrática de decisiones. Esa es la cuestión en la democracia mexicana, y en este sentido las raíces de esta situación pueden encontrarse en la circunstancia de la transición política del sistema presidencialista de partido hegemónico a la democracia, aun a pesar de que esto último no ha sido acompañada de una reforma institucional que reemplace el poder centralizado y piramidal que culmina en la Presidencia de la República.<sup>530</sup>

Hoy son muchas las cuestiones que atormentan el pensamiento político mexicano, para comenzar, existe la persistente duda sobre la naturaleza de la confrontación política mexicana actual y la del inmediato porvenir.<sup>531</sup> En México, la pregunta que está presente es si la mejor forma de gobierno es seguir limitando al Ejecutivo<sup>532</sup> o si debemos llevar a cabo una reflexión sobre las alternativas, en el cual, será fundamental para la democracia de México, transformar las actitudes de exclusión que hasta el día de hoy mantienen y promueven la desigualdad. Es oportuno recordar el panorama en el que se realizaron las elecciones presidenciales del año 2006, las cuales provocaron desgaste social, económico y político en México, a pesar de que nunca se había visto un escenario de tan alta competitividad política, capaz de poner a funcionar, en su totalidad

---

<sup>528</sup> Vid. García Solís, Iván, “Apuntes sobre el presidencialismo mexicano,” en *Revista Confluencia XXI*, No. 1, Abril – Junio 2008, México, p. 15

<sup>529</sup> Respecto a la estabilidad mexicana mucho se ha escrito en los últimos años, sin embargo, algunos autores coinciden en el planteamiento sobre el establecimiento de un gobierno civil en permanente apertura a los grupos y estratos generados por el proceso de modernización, y cuyos cambios de administración política se realiza pacíficamente. La estabilidad que se ha logrado implantar a pesar de que en lo económico el reparto del ingreso es de los más injustos en el continente americano y de que existe una gran marginalidad, es debido a la posibilidad que un individuo, grupo, sector o clase tiene para influir en la toma de decisiones importantes o trascendentes que benefician en forma directa e indirecta sus intereses (vid. Valdés Ugalde, Francisco, “La eterna transición,” en *El Universal*, Año 91, No. 32 827, del 9 de septiembre de 2007, p. VI).

<sup>530</sup> Vid. Valdés Ugalde, Francisco, “Los tentáculos del anacronismo,” en *El Universal*, Año 92, No. 32960, del 20 de enero de 2008, p. A22.

<sup>531</sup> Vid. Romero Apis, José Elías, *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, México, 2003, p.30

<sup>532</sup> Vid. Yunes Linares, Miguel Ángel, *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, op. cit., p. 21

el entramado institucional, todas las instituciones, todas las reglas, todos los mecanismos y procedimientos que se crearon desde 1996, fueron puestos a prueba.<sup>533</sup>

Sin embargo, el persistente vacío del discurso y la frivolidad de la propaganda, así como la promoción de imágenes sin sustancia<sup>534</sup>, la ausencia de un debate con ideas y propuestas claras que permitieran a la ciudadanía contrastar y valorar la oferta política de cada partido político o candidatura y, por supuesto, las reiteradas formas de difamación, como instrumento para golpear a los adversarios revelaron una vez más la profunda precariedad de la cultura política mexicana<sup>535</sup>.

El proceso electoral federal de 2006 ha marcado, sin lugar a dudas, uno de los episodios más ricos para el estudio del comportamiento social, electoral y político de México, en base a la interpretación de las diferentes características y variantes contextuales en las que se desarrolló la elección presidencial, resultando revelador el escenario de enconos ciudadanos observados a lo largo de todo el proceso electoral y acentuado algunos días antes de los comicios. En este orden de ideas, lo ocurrido después de la elección presidencial de 2006 demuestra en el fondo una preocupante incapacidad de los actores políticos para procesar las diferencias, y eso representó una mala señal, si se piensa que la gobernabilidad futura depende eminentemente de la construcción de acuerdos. No olvidemos que la verdadera política es el arte de lograr acuerdos para el bien común a pesar de todas nuestras diferencias ideológicas; pero, hasta este momento, se observa que los políticos mexicanos no están buscando acuerdos y por eso la sociedad se siente alejada.

Varios críticos han señalado que actualmente el sistema constitucional mexicano evidencia amplios huecos que han dejado obrar al oportunismo para satisfacer intereses propios sin coincidencia con el interés público<sup>536</sup>; además, se ha señalado que la clase política mexicana se encuentra dividida en ideología y en temas de importancia nacional

---

<sup>533</sup> Vid. Castillo Vaquera, Jorge Galileo, "Instituciones electorales en México. Entre legalidad y legitimidad," en *Revista para la democracia social*, No. 14, Año 4 Marzo 2006, p. 2

<sup>534</sup> Vid. Begné Guerra, Alberto, "Fragilidad democrática," en *El universal*, Año 92, No. 32 893, del 14 de noviembre de 2007, p. A23.

<sup>535</sup> Vid. Przeworsky, Adam, "México necesita fortalecer a su presidencia," en *El universal*, del 9 de diciembre de 2007, p. A10

<sup>536</sup> Vid. Mariñez Navarro, Freddy, "Gobernabilidad y reforma política en México," en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002, p. 4.

en razón de que la nación sólo ha sido fundamento de una identidad firme no incompatible con fines racionales, en la medida en que constituyó el elemento de unión para la imposición del Estado democrático, de un programa universalista en su esencia. Sin tales estructuras universalistas, la conciencia nacionalista no puede evitar caer en un renovado particularismo<sup>537</sup>. Ante esto, es oportuno mencionar que la raíz de la ineficiencia del sistema presidencial tradicional mexicano se encuentra en su incapacidad para involucrar la pluralidad política en la toma democrática de decisiones.

Por otro lado, a pesar de que México nació federado, lo fue sólo en el papel, pues a lo largo de sus doscientos años de vida independiente, los gobiernos centrales han mantenido un relativo control de los poderes regionales de los hombres fuertes que dominan los distintos pedazos de la geografía nacional. En este sentido, poco a poco, los gobernadores comenzaron a convertirse en los representantes del centro en cada territorio, constituían el eslabón que vinculaba las fuerzas locales con las nacionales, eran los responsables de coordinar y sujetar los poderes de una región; para ello, los gobernadores recibieron un poder muy similar al que gozaba el presidente de la República, es decir, tenían el control de su Congreso local, del Poder Judicial estatal, de las presidencias municipales, la única condición que tenían era que se asumieran como soldados del presidente. De hecho, el nombramiento de los candidatos para ocupar las gobernaturas pasaba esencialmente por un criterio de lealtad a la dirección nacional<sup>538</sup>. En los casos en que la excesiva autonomía de un gobernador o sus excesos o mala administración ponía en riesgo la estabilidad del sistema, el presidente de la República simple y llanamente los deponía. Los historiadores han puesto de relevancia que estos dos privilegios, la capacidad para designar a los gobernadores y el botón expulsor para eliminarlos cuando resultaban inconvenientes, eran dos de los tres mecanismos de

---

<sup>537</sup> Vid. Habermas, Jurgen, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, España, 1998, p. 552.

<sup>538</sup> Vid. Zepeda Patterson, Jorge, *Los intocables*, editorial Planeta, México, 2008, p.264. La condición para llegar a ser gobernador pasaba por hacer carrera política en la ciudad de México: el gobierno central no tenía interés en colocar al mando de las entidades federativas a políticos con liderazgo regional, extraídos de los círculos del poder local, se prefería administradores de los intereses nacionales. Entre 1940 a 1964, el 59 por ciento de los gobernadores había tenido trayectorias nacionales, contra el 41 por ciento de carreras estatales (vid. Anderson, Reoger, *The functional role of the governors and their states in the political development of México, 1940 – 1964*, Tesis doctoral, University of Wisconsin 1971, p. 34).

sujeción más importantes con que contaban los presidentes, el tercero, desde luego, era el control de los recursos económicos federales<sup>539</sup>.

La posibilidad de remover gobernadores fue, así, la otra parte de la mancuera política del control presidencial<sup>540</sup>, pues durante décadas este mecanismo permitió cohesionar un centro político e impidió el surgimiento de poderes regionales capaces de amenazar el monopolio del poder central. Al mismo tiempo, proporcionó al sistema político un instrumento eficaz para deshacerse de mandatarios estatales cuya incompetencia o descrédito pusieran en riesgo la estabilidad o la legitimidad de las instituciones. Con el arribo a la presidencia del Partido Acción Nacional a partir del 2000, se canceló definitivamente el botón expulsor. En décadas anteriores los gobernadores obedecían al presidente, sabían que oponerse al soberano equivalía a la muerte de su carrera política.<sup>541</sup>

---

<sup>539</sup> Vid. Hernández Rodríguez, Rogelio, “Cambio Político y renovación institucional. Las gubernaturas en México,” en *Foro internacional*, número 174, octubre – diciembre de 2003, p. 8.

<sup>540</sup> Sexenio tras sexenio, los presidentes usaron el botón expulsor para deshacerse de potenciales enemigos políticos y de gobernadores impresentables, Lázaro Cárdenas (1934-1940) depuso a 17 en total, Manuel Ávila Camacho (1940-1946) destituyó apenas a cinco, Miguel Alemán (1946-1952) fueron nueve debido en parte a la transición de generales a licenciados, Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) tumbó a cinco, Adolfo López Mateos (1958-1964) a tres y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) sólo a uno. Para el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) se depuso a seis, mientras que López Portillo (1976-1982) fueron dos, Miguel de la Madrid (1982-1986) se deshizo de cuatro gobernadores que le hacían ruido a sus políticas de austeridad. Mientras el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) depuso a 17 gobernadores que abandonaron el cargo durante su administración, resulta significativo que el primer presidente propiamente priísta, Lázaro Cárdenas, y el último que ejerció como tal, Carlos Salinas, en sus doce años combinados depusieron a más gobernadores (34) que la suma de mandatarios estatales removidos por los presidentes que gobernaron entre los cincuenta años que los separan. Ya para el sexenio de Ernesto Zedillo (1994 -2000), Zedillo intentó un par de veces, pero el recurso había dejado de ser efectivo, le resultó a medias, al gobernador Rubén Figueroa, a quien se le concedió licencia luego del escándalo de Aguas Blancas, Guerrero, la tragedia y sobre todo la filmación y difusión de la matanza a sangre fría de docenas de campesinos conmociono a todo el país y le dio la vuelta al mundo. Sin embargo, no fue la presión presidencial sino el permanente cuestionamiento de la opinión pública, lo que a la postre llevó a Figueroa a tomar la decisión de hacerse a un lado muchos meses después de los hechos relatados. El otro caso, es cuando el presidente Zedillo quiso presionar al tabasqueño (Roberto Madrazo) para que renunciara a lo que consideraba un triunfo desaseado, Zedillo simplemente estaba haciendo lo que cuatro años antes había realizado Salinas en Guanajuato; exigirle al gobernador electo que renunciara antes de tomar posesión, pero la elite priísta tabasqueña disuadió a Madrazo convenciéndolo de desafiar al presidente, para presionar a Madrazo los priístas locales tomaron carreteras y amenazaron al gobierno federal, Roberto Madrazo tomó posesión como gobernador el 19 de Enero de 1995. En su libro *El despertar de México*, Julia Preston y Samuel Dillon, ex corresponsales de *The New Times* en México, describen detalladamente la tensión creciente entre Ernesto Zedillo y Roberto Madrazo durante enero de 1995. Por primera vez en la historia reciente el presidente de la República, había sido derrotado por un gobernador, dando lugar a que una de las piedras angulares del régimen político se había derrumbado (vid. Martínez Assad, Carlos, *Los sentimientos de la región. Del viejo centralismo a la nueva pluralidad, México*, Océano, 2001, pp. 314-314).

<sup>541</sup> Ahora ya no es así, la mayoría de los gobernadores ni siquiera pertenecen al partido político del presidente, durante las administraciones de Vicente Fox (2000 – 2006) y Felipe Calderón (2006 – 2012) casi tres cuartas partes de las entidades federativas han estado gobernadas por la oposición. El Partido de Acción Nacional, ha gobernado sólo en ocho o nueve entidades, mientras que el Partido Revolucionario

Así mismo, en el contexto de la crisis del régimen democrático mexicano, también nos encontramos con el problema del presidencialismo. México ha vivido una larga transición en la que se ha allanado muchos de los obstáculos que hacían de las elecciones eventos sumamente cuestionados, siendo hoy muy amplia la aceptación de respecto a la certeza y transparencia de los comicios, no obstante que se puedan observar irregularidades producto de una cultura política autoritaria vinculada a la idea del patrimonialismo del poder <sup>542</sup>. Basta recordar que para América Latina, aparentemente el mejor ejemplo de democracia era la Constitución mexicana de 1917, pues todos los presidentes concluía su mandato en los periodos señalados por la Constitución y ninguno de ellos ha puesto en duda la prohibición de la reelección. Sin embargo, cuando se analiza su realidad constitucional y jurídica, hasta antes de la elección presidencial del año 2000, se observa que en México se vivía una “dictadura perfecta”<sup>543</sup>, como lo manifestó en su tiempo Mario Vargas Llosa, siendo con esta frase una sinterización de los aspectos relevantes de la realidad político-jurídica mexicana que se vivía en ese momento.

El sistema presidencial vigente en México no favorece la cooperación entre los poderes de la Unión, ya que en el Ejecutivo determina unilateralmente su gabinete y la política que aplica carece de suficiente motivación institucional para negociar el rumbo del gobierno con el Congreso,<sup>544</sup> lo cual, deriva en un enfrentamiento sistemático, como ha ocurrido en México desde 1997 a la fecha.

Por otro lado, desde la alternancia en la presidencia de la República, en México existen nuevos espacios de libertades democráticas; sin embargo, es oportuno recalcar que el andamiaje constitucional y las prácticas políticas heredadas del régimen de

---

Institucional ha controlado el doble entre 17 y 18, por cinco del Partido de la Revolución Democrática, es decir, actualmente 24 de 32 gobernadores son de oposición. La posibilidad de que el presidente deponga a un gobernador de otro partido, constituiría una confrontación de fuerzas políticas que pondrían en riesgo los equilibrios precarios en el Congreso y, en general, en el sistema. El caso más reciente a lo anteriormente expresado, lo ejemplifica, el intento por parte del presidente Vicente Fox, fue la pretensión de desaforar a Andrés Manuel López Obrador, buscando inhabilitarlo como candidato presidencial y no tanto derrocarlo de la jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Cuando el Congreso dio entrada a la controversia del desafuero, López Obrador llevó la confrontación hasta sus últimas consecuencias y exprimió al máximo el beneficio mediático que le aportó la embestida presidencial. Vid. Zepeda Patterson, Jorge, *Los intocables*, op. cit., p. 264

<sup>542</sup> Vid. Attili, Antonella, “*Treinta años de cambios políticos en México*”, Universidad Autónoma Metropolitana - Porrúa, México, 2006, p. 71.

<sup>543</sup> Vid. Vargas Llosa, Mario, “México en llamas”, en *El País*, 16 de enero de 1994, p. 13.

<sup>544</sup> Vid. García Solís, Iván, “Apuntes sobre el presidencialismo mexicano,” en *Revista Confluencia XXI*, No. 1, Abril – Junio 2008, México, p. 16



partido único sigue en gran medida intactos existiendo el riesgo de repetirlos.<sup>545</sup> Razones que provocaron que los analistas se cuestionaran ¿podría el tren democrático estar descarrilándose y conduciendo a México, no a la estación de las instituciones estables que se encuentran en Estados Unidos y Europa Occidental, sino hacia el desastre de inestabilidad que se halla en otras naciones latinoamericanas?.<sup>546</sup> ¿Hasta qué punto una política mal entendida ha sacrificado la buena administración?, ¿Hasta qué punto la administración ha sido incapaz de adaptarse a las necesidades del país, siguiendo el curso impuesto por caprichos de los gobernantes?,<sup>547</sup> ¿Hasta dónde podremos ampliar el equilibrio y el complemento de la política y la administración?<sup>548</sup>

Otro problema que se presenta en el caso de México, es que a partir de la elección presidencial del año 2000, los gobiernos llegan al poder con una mayoría relativa inferior al 50%, por consiguiente tienen una oposición en el Congreso que les impide funcionar con eficacia, corriendo el riesgo de llegar a situaciones de ingobernabilidad. Ante esta circunstancia, los partidos políticos tuvieron que aprender a tomar acuerdos políticos, compromisos, ceder algo para llegar a consensos, quitarse el estigma y el sabor a derrota cuando no se obtiene el 100% de la postura inicial en una negociación. En México podemos afirmar sin temor a exagerar que desde la Revolución hasta nuestros días, solamente en cuatro elecciones federales han existido condiciones equitativas (1997, 2000, 2003 y 2006), ya que antes el Partido Revolucionario Institucional concentraba los recursos financieros y la cobertura en radio y televisión de sus campañas, siendo necesario diseñar medidas para edificar una cierta equidad en la lucha electoral. Las nuevas condiciones no aparecieron como por arte de magia y tampoco fueron resultado del despliegue de las libertades y capacidades de los involucrados, sino que fueron posibles gracias a que desde la Constitución y la ley se incrementó el financiamiento a los partidos y se repartió de forma más equitativa, se diseñaron normas para que la cobertura de las campañas por parte de los medios

---

<sup>545</sup> Vid. García Solís, Iván, “Apuntes sobre el presidencialismo mexicano,” en *Revista Confluencia XXI*, No. 1, Abril – Junio 2008, México, p. 15

<sup>546</sup> Vid. Bruhn, Kathleen y Greene, Kenneth F., Un optimismo moderado en el conflicto de partidos, en *El Universal*, México, 31 de diciembre de 2006, p. 2.

<sup>547</sup> Vid. Valdés Ugalde, Francisco, “¿Se aprende en cabeza ajena?,” en *El Universal*, del 6 de marzo de 2007

<sup>548</sup> Vid. Serrano Migallón, Fernando y Arriola Woog Carlos, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y la UNAM, 2003, México, p. 38

masivos de comunicación fuera más pareja y se impidió que terceros pudieran irrumpir en las elecciones que desequilibraron el terreno que tanto trabajo costaba emparejar.<sup>549</sup>

En definitiva, el proceso de cambio del autoritarismo hacia el modelo democrático ha sido acusadamente largo; hoy en día la transición de México a la democracia aparece no sólo cómo un requerimiento social sino como un escenario político altamente deseable, en donde se vislumbra el fin de un horizonte genuinamente viable.<sup>550</sup> Ahora bien, entre los analistas se cuestionan: ¿qué tenemos hoy en México en realidad? Con las recientes reformas de la última década (1997-2007) se ha contribuido a la pluralización de la representación política y a la realización de elecciones limpias y competitivas que culminaron en un hito histórico, la alternancia política de 2000 luego de 70 años de gobierno del PRI. El proceso de cambio político estuvo signado por la construcción de procedimientos confiables de elección de candidatos a cargos electivos y la rearticulación del sistema de división de poderes. La competitividad de las elecciones y la representación de la oposición en las cámaras legislativas federales y estatales fueron ampliándose sucesivamente.<sup>551</sup> Hasta este momento, México tiene un régimen pluripartidista y competitivo, un presidencialismo más o menos acotado, poderes independientes entre sí, autonomía creciente de los diferentes niveles y también de los grupos sociales y sus organizaciones, leyes electorales no restrictivas y, sobre todo, la decisión de quien gobierna está en manos de los ciudadanos.<sup>552</sup>

<sup>549</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, op. cit., p. 36

<sup>550</sup> Vid. Puertas Gómez, Gerardo, *Democracia semidirecta, y constitución en México*, Facultad Libre de Derecho de Monterrey, 1992, p. 63.

<sup>551</sup> Vid. Ansolabehere, Karina, *Poder Judicial, entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel*, Universidad Autónoma de México- Porrúa, 2006, p. 234.

<sup>552</sup> La reforma de 1977 permitió abrir por primera vez el sistema político, la cual, se presentó en una época en la que el dominio hegemónico de un partido sobre todos los órganos del Estado era prácticamente total. La reforma de 1996, por el contrario, se da en un contexto muy diferente y, en condiciones que permitieron que se presentaran de inmediato fenómenos típicamente democráticos como los llamados gobiernos divididos, es decir, en México se da la ausencia de una mayoría parlamentaria y la alternancia en los cargos electivos del Estado en prácticamente todos los niveles de gobierno. En el periodo comprendido entre 1996 y 2007 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue modificado en varias ocasiones, los cambios fueron: el establecimiento de una cuota de género mínima en las candidaturas que presentan los partidos políticos a cargos de elección popular; la incorporación de la amonestación y de la negativa del registro de candidaturas, como nuevas sanciones a que podían hacerse acreedores los partidos políticos, estas modificaciones fueron introducidas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 2002; el agravamiento de los requisitos para constituir partidos políticos, modificación publicada el 31 de diciembre de 2003 y, la introducción del derecho de los ciudadanos mexicanos a votar en el extranjero para las elecciones presidenciales y las modalidades de su ejercicio, fue publicada el 30 de junio de 2005 (vid. Attili, Antonella, *Treinta años de cambios políticos en México*, Universidad Autónoma Metropolitana- Porrúa, México, 2006, p. 47).

A pesar de ello, al proceso político mexicano le sigue faltando el espacio para resolver los conflictos de carácter fundamental, en algunas entidades federativas se percibe que determinadas elites políticas y económicas agotan en las elecciones sus posibilidades de participación articulando de esa forma sus intereses<sup>553</sup>. Además el desencanto ante los proyectos democráticos demostró a la sociedad mexicana que la política corresponde a la mercadotecnia<sup>554</sup>, la cual no toma en cuenta las necesidades genuinas, en el mismo sentido, uno de los dilemas está en la honestidad política y la abrogación del doble lenguaje<sup>555</sup>, en la combinación entre avances electorales y movilización social<sup>556</sup>, en la capacidad de promover reformas sustantivas como etapas preparatorias de transformaciones profundas<sup>557</sup>.

En México se han estado fortaleciendo a las instituciones que hicieron posible la democracia y hoy en día no puede negarse que las opciones políticas están abiertas para todos los ciudadanos, ya sea al votar o al decidir participar al interior de ellas.<sup>558</sup> La realidad actual de la democracia mexicana ha crecido al parejo de la complejidad de la vida moderna; hoy se habla de la constitucionalidad de las instituciones, de sus crisis o patologías del Estado de derecho y de las medidas para mantenerla estable. La política es regida por una escala de valores, principios y una ordenación política del

---

<sup>553</sup> Vid. Arreola Ayala, Álvaro José de la Luz, *La Justicia electoral en México*, op. cit., p. 14

<sup>554</sup> Vid. Monsiváis, Carlos, “¿Solo habrá votos inútiles?,” en *El Universal*, del 6 de mayo de 2007, p. VII.

<sup>555</sup> Las palabras que usamos para hablar son al menos potencialmente vagas, hay indudablemente, ciertas palabras que se caracterizan por una vaguedad mayor que otras, en estos casos el problema reside en que entre la zona de notable aplicación del término y la imposible aplicación, hay una zona suficientemente amplia como para no saber qué hacer. Además, debemos sumarle los casos en donde todavía no se ha llegado a una definición, es decir, donde su uso no ha sido decidido todavía. El secreto reside en usar palabras bivalentes, términos que en algunos contextos funcionan descriptivamente y en otros emotivamente (vid. Carrio, Genaro R., *Notas sobre Derecho y Lenguaje*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, p. 21-25, y 34).

<sup>556</sup> Vid. Muñoz Ledo, Porfirio, “La izquierda para qué,” en *El Universal*, Año 91, No. 32,839, del 21 de septiembre de 2007, p. A19

<sup>557</sup> En síntesis, si se logra hacer entender a pesar de la ambigüedad, vaguedad y variación de los significados atribuidos a las palabras, se deberá en parte al manejo de hacer explícito el complejo sistema de reglas implícito en el uso de las palabras. Una palabra o frase puede tener tanto un significado literal como un impacto emotivo (vid. Copi, Irving, *Introducción a la lógica*, editorial Eudeba, Buenos Aires, 1999, p. 109).

<sup>558</sup> La pluralidad, es un término genuino, que describe, a la vez, esta complejidad y diversidad de la composición de las sociedades modernas, en ellas convergen una multiplicidad de opiniones, perfiles, intereses, deseos, formas de interpretar la vida, de conceptos de familia, de religión, de sexo, de clase social, así como formas distintas de vivir y apreciar el mundo. Actualmente las sociedades son complejas y heterogéneas donde los órdenes familiares, étnicos, religiosos, locales y profesionales, reclaman con éxito la lealtad de los gobernados, en donde la comunidad se está convenciendo que no basta con cumplir leyes, pagar impuestos y votar para ser buenos ciudadanos, en base a esto, se observa un crecimiento de la conciencia colectiva sobre la necesidad de involucrarse haciéndose propios los problemas de otros para coadyuvar a resolverlos (vid. Moctezuma Barragán, Esteban, Democracia sin partidos, en *El Universal*, Año 91, No. 32839, del 21 de septiembre de 2007, p. A18).

comportamiento responsable de gobernantes y gobernados. Los ciudadanos desean que los representen den cauce a sus deseos y aspiraciones, así como llevar un exacto control de la actividad gubernamental poniendo freno a los excesos del poder y a las decisiones sobre la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos.<sup>559</sup>

Por otro lado, es sabido que un Estado no se concibe sin un orden jurídico sin normas legales que determinen el ejercicio de la potestad pública y los derechos de los súbditos, es decir, sin ello, no se podría explicar la convivencia humana sin reglas de derecho. El problema consiste en determinar cuál es el fundamento de los límites del poder soberano. El Estado debe su existencia ante todo a una constitución donde su aplicación previene la creación de órganos que aseguren su voluntad y quehacer estatal.<sup>560</sup> Ante esta situación, la alternancia de México necesita con urgencia una reforma profunda que apunte a su incipiente y muy cuestionada democracia, que no sólo sea para remediar los problemas o conflictos que se presentaron en la elección inmediata anterior. El proceso electoral federal del 2006 mostró que el sistema electoral mexicano no estaba suficientemente cimentado<sup>561</sup>, que bastaba una elección reñida para que se convencieran los actores políticos de las insuficiencias e inconsistencias de la normatividad electoral que prevalecía en México. Por tal motivo, el Derecho tiene un desafío verdaderamente singular, diseñar mecanismos normativos que contribuyan a la implantación definitiva y a la profundización de las instituciones democráticas que conduzcan a una verdadera igualdad política, que no es pues, un fin en sí que podamos alcanzar a sólo expensas de la libertad y el desarrollo personal, sino un medio esencial de lograr una distribución equitativa de la libertad y oportunidades iguales para el desarrollo personal.<sup>562</sup>

---

<sup>559</sup> Vid. Cabada Huerta, Marineyla, “La facultad de iniciativa legislativa,” en *Quorum legislativo*, Centro de Estudios de Investigaciones Parlamentarias - Cámara de Diputados, Abril – Junio de 2007, p. 21

<sup>560</sup> Vid. Carre de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, traducción José Lion Depetre, FCE, México, 1948, pp. 76, 222-224

<sup>561</sup> Vid. Cansino, Cesar, “¡Tengan su reforma!,” en *El Universal*, Año 91, No. 32 832, del 14 de septiembre de 2007, p. A19

<sup>562</sup> Vid. Dahl, Roberto, *La democracia y sus críticos*, traducción de Wolfson, Leandro, Barcelona, ediciones Paidós, 1992

### **II.3.2. Los dilemas de la participación política en la democracia mexicana: avances hacia una sociedad democrática**

La democracia no consiste únicamente en votar el día de las elecciones sino en controlar el poder y las acciones de las personas encargadas de las tareas de gobierno, en el voto se resumen las aspiraciones, esperanzas y preocupaciones de cada uno de los ciudadanos en lo individual, y la igualdad ante la ley, que es uno de los pilares republicanos que se tienen a la democracia; en efecto, para ser sólida una democracia se necesita mucho más que elecciones libres y equitativas, pero si la justicia no se aplica de la misma forma para gobernantes y gobernados, no tenemos un Estado de Derecho y sin este no podemos tener una verdadera democracia,<sup>563</sup> es decir, la positivización del Derecho y la democratización de la política se impregnan en el sistema político-jurídico por lo que resulta difícil percibir allí dos sistemas diferentes.<sup>564</sup> Esta democracia otorga un papel protagónico a ciertos actores de la comunidad política, los representantes institucionales de la ciudadanía y los partidos políticos,<sup>565</sup> y los ciudadanos sólo se organizan para resolver problemas sin el propósito de ocupar espacios en el gobierno.

Una democracia consolidada está relacionada con la formación de una cultura democrática: si existe el talento y la virtud de ir generando una cultura democrática, se alcanzará una conciencia ciudadana y reconocimiento del ciudadano, así como, en un Estado eficiente que cuenta con recursos, estructuras y facultades para llevar a cabo sus tareas irrenunciables permite conseguir una democracia sustentable.<sup>566</sup> La naturaleza de un Estado coincide con su organización donde el sistema democrático se ejerza y consolide los postulados de libertad e igualdad, permitiendo la adecuada construcción del marco normativo que reconozca y garantice los derechos fundamentales del ciudadano para que los goce y ejercite plenamente; además de instituciones consolidadas en el respeto de la ley y adecuado ejercicio del poder público, así mismo, el principio de igualdad debe entenderse en sentido material o sustancial y no solamente formal.<sup>567</sup>

---

<sup>563</sup> Vid. Pardinas, Juan E., “*Tu y tú voto construyen la democracia*”, Porrúa, México, 2006, p. 112.

<sup>564</sup> Vid. Böttcher, Diethelm, *La desobediencia o resistencia. Para el más allá de la Widerstandersrechts medieval en la Reforma (1529-1530)*, Berlin, 1991

<sup>565</sup> Vid. Pozas Horcasitas, Ricardo, *La reforma electoral y su contexto sociocultural*, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1996, México, p. 57

<sup>566</sup> Vid. Maravall, José María y otros, *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1998

<sup>567</sup> Vid. Giorgis, Andrea, *La constitucionalidad de los derechos sustantivos*, Joven, Turín, Italia, 1999

Por su parte, la democracia es imprescindible porque genera condiciones para una competencia civilizada entre intereses diferentes y hasta antagónicos, es el mejor mecanismo que conocemos para evitar que los intereses particulares de unos se impongan sobre el interés colectivo<sup>568</sup>. El disenso y el conflicto son elementos inherentes a la democracia, puesto que las sociedades no se componen de manera homogénea<sup>569</sup>, y a raíz de esto, uno de los principales retos del mundo actual es lograr una sociedad incluyente<sup>570</sup>, que acepte la convivencia respetuosa entre hombres y mujeres que tienen diferentes formas de pensamiento y de creencias, costumbres, orígenes culturales y de etnias diferentes; sus propias preferencias sexuales o distinciones de carácter físico o mental. Por ello, hoy en día, como se decía, el ejercicio de la democracia no debe acabar con la emisión del voto en urnas sino se debe complementar con la participación ciudadana consciente, informada y constructiva en ejercicios democráticos que vinculen sus resultados con la toma de decisiones de los poderes públicos.

En este sentido, la gobernabilidad, es la piedra angular para los diferentes regímenes, representa conducir un país con base en consensos democráticos, con

<sup>568</sup> Vid. Yunes Linares, Miguel Ángel, *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, México, 2003, p. 21

<sup>569</sup> Vid. Castillo Vaquera, Jorge Galileo, “Instituciones electorales en México. Entre legalidad y legitimidad,” en *Revista para la democracia social*, No. 14, Año 4 Marzo 2006, p. 6

<sup>570</sup> La democracia participativa es aquella donde los integrantes de una sociedad con pleno reconocimiento de sus derechos políticos y en ejercicio de éstos tienen vínculos con los poderes públicos en el proceso de formulación de decisiones estatales de interés y trascendencia general. La democracia representativa y participativa plantean un avance fundamental en los ideales democráticos, porque con ello se logra el ejercicio pleno de los derechos políticos logrando el vínculo y la convivencia respetuosa, pacífica, razonada, funcional y objetiva entre la ciudadanía y los poderes públicos, estas herramientas involucran de manera directa a la sociedad civil en los asuntos del Estado, abriendo un camino de participación para el conjunto de la ciudadanía. Su implementación ofrece no sólo la posibilidad de que los individuos se involucren de manera directa en los asuntos de interés general, sino que además acerca a los representantes con sus representados, reduciendo la distancia que los separa, en un contexto de fuerte descrédito y rechazo de la política, la implementación activa y constante de mecanismos de democracia participativa (vid. Taboada, Julieta, “La democracia semidirecta en América Latina,” en *Serie documentos de trabajo*, Observatorio electoral latinoamericano, julio de 2005). La democracia participativa debe ser instrumento primario de la sociedad mexicana, tiene que construir y consolidar los valores democráticos del Estado mexicano y no confrontar a la sociedad con los poderes públicos, o que sea justificación del litigio meta constitucional o meta jurídico entre poderes públicos. Su inclusión requiere de responsabilidad compartida al momento de ser ejercida por los poderes públicos y la sociedad en los temas relevantes de interés general. La relación conceptual entre ciudadanía y democracia se expresa en la historia de una manera diferenciada en el tiempo, ya que el término ciudadanía es un término que, después de décadas de olvido, en los años noventa del siglo XX adquirió relevancia en el debate público internacional, como respuesta a los grandes cambios que experimentaba el orden público mundial, la noción de ciudadanía permite abordar complejos temas abiertos para los cambios globales desde dos perspectivas simultáneas: la construcción de identidades colectivas asociadas al sentido de pertenencia y el contenido de la justicia (vid. Olvera, Alberto J., “Ciudadanía y Democracia,” en *Cuadernos de divulgación Democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 2008, p. 55).

respeto a las libertades, con un funcionamiento adecuado de los partidos políticos, de los sindicatos, de las organizaciones civiles, respeto al esquema constitucional de la división de poderes en convivencia con las distintas fuerzas políticas. En ocasiones gobernabilidad y democracia son ámbitos que no necesariamente concurren, pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el autoritarismo en aras de obtener un gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera postular la democracia sin considerar la gobernabilidad deriva en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, resulta pertinente la reflexión en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable, aludiendo a dos niveles fundamentales de la política, los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano. La democracia conlleva una relación interactiva entre el poder y el pueblo, representando un equilibrio del poder con el poder, es decir, un conjunto de pesos y contrapesos a partir del sistema de división de poderes.

En términos operacionales se entiende por gobernabilidad<sup>571</sup> la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo para la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Manuel Alcántara sostiene que puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúa en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecos a éste.<sup>572</sup> En tanto, para Dieter Nohlen, gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver.<sup>573</sup> Alcántara,

---

<sup>571</sup> La gobernabilidad, es un fenómeno político, económico y social, es un proceso de conducción de los asuntos públicos hacia determinados objetivos, tomando en cuenta a los diversos grupos. La lógica de la gobernabilidad es el poder efectivo, mientras la lógica de la democracia es la igualdad política. Vid. Arbos, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI editores, 1993, p. 13.

<sup>572</sup> Vid. Alcántara, Manuel, "De la gobernabilidad," en *Revista América Latina Hoy*, número 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994, p. 11.

<sup>573</sup> Vid. Heredia Vargas, Raimundo, "Gobernabilidad: una aproximación teórica," en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002, p. 5.

Nohlen y Franco, colocan el acento en el accionar gubernamental, mientras que para el primero, la gobernabilidad está asegurada en la medida en que existen condiciones favorables para la acción de gobierno, para Nohlen está sólo se logra si el gobierno es capaz de resolver los problemas que se le presentan, o lo que es lo mismo, si el gobierno tiene la capacidad de gobernar, como lo señala Franco. Para ellos, la legitimidad se mantiene en la medida en que los gobiernos son eficaces en las decisiones que adoptan<sup>574</sup>.

Mientras tanto, gobernabilidad democrática se refiere a la facultad de las instituciones para procesar los desafíos que se presentan y para ofrecer respuestas eficaces a aquéllos<sup>575</sup>; esta capacidad se manifiesta, especialmente, en un entorno donde predominan los gobiernos sin mayoría, donde esta capacidad de generar acuerdos permite a los actores políticos arribar a soluciones consensuadas que satisfacen al mayor número de ciudadanos, esta gobernabilidad se sustenta en la legitimidad emanada tanto de la representación como de la sociedad, además implica gobernar para todos pero también gobernar con todos. Para ello, hay que recordar las palabras de Huntington, que expresan: “la disminución de la autoridad gubernamental produce dudas sobre la solvencia política del gobierno y el impulso a la democracia hace al gobierno menos poderoso y más activo, incrementa sus funciones y decrece su autoridad”<sup>576</sup>.

También, al hablar de gobernabilidad, se encuentran los puentes entre los intereses individuales y colectivos y las palancas de decisión política, el ciudadano y el Estado, desde el punto de vista del individuo. Estos puentes proporcionan la oportunidad de articular intereses, entrar en debates y en conflictos sobre esos intereses, formar coaliciones, obtener mayorías en última instancia, y determinar políticas públicas; por el otro lado, está el Estado que desde una perspectiva significa que esos puentes son de gobernabilidad<sup>577</sup>, como la resolución del conflicto, la capacidad de reconocer una autoridad final que define y que decide en un conflicto determinado<sup>578</sup>. Como se ha

<sup>574</sup> Vid. Heredia Vargas, Raimundo, “Gobernabilidad: una aproximación teórica,” op. cit., p. 6.

<sup>575</sup> Vid. EGAP, *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática, 2006 – 2012. Propuesta para la gobernabilidad, el federalismo, el empleo con estabilidad y la igualdad de oportunidades*, ITESM – Noriega, México, p. 23

<sup>576</sup> Huntington, Samuel P., Cruzier, Michel J., y Watanuki, Joji, *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commission*, University Press, New York, 1975, p. 64.

<sup>577</sup> Silva Herzog Márquez, Jesús, *La democracia y la división de poder*, Porrúa, México, 2006, p. 274

<sup>578</sup> La compleja tarea del fortalecimiento del Estado de derecho en una institucionalidad capaz de desempeñar su función, es asegurar el respeto de los derechos fundamentales y las condiciones de



señalado el termino gobernabilidad se refiere a la capacidad que tienen las estructuras de autoridad para responder a las muchas demandas provenientes de la comunidad política o al menos a aquellas cuyo descuido pueden generar modificaciones en las estrategias y formas de lucha de los actores más influyentes, mientras tanto estabilidad política, supone un grado consistente de gobernabilidad, pues de otra manera las estructuras de autoridad encontrarían dificultades para desempeñar sin interrupciones sus funciones generándose un espiral creciente de inconformidad e incremento de demandas no resueltas con un potencial desestabilizador.<sup>579</sup>

En el aspecto institucional la gobernabilidad alude al grado de funcionalidad procedimental y eficacia en el arreglo constitucional, por ello, en la medida en que se fortalece ese equilibrio, se garantizan también los derechos ciudadanos y colectivos frente al Estado. En este tema, las crecientes crisis de gobernabilidad se deben a la desarticulación de los procedimientos que poseen los cuerpos legislativos y los partidos políticos para poder llevar a cabo acciones de gobierno acompañadas de una legislación más eficaz e inmediata<sup>580</sup>.

---

funcionamiento eficaz y deseable para un desarrollo con equidad. Por ello, se requiere de un Estado que, asegure que las condiciones democráticas existentes funcionen, que tengan un contenido eficaz y sustancial (vid. Salazar, L., "El Estado y las precondiciones de la democracia," en *Configuraciones*, número 10-11, Fundación Carlos Pareyra/IETD, 2002-2003, pp. 78-84). Se tiene un Estado débil e ineficaz en la administración pública, con instituciones públicas marcadas por el anquilosamiento burocrático y la corrupción ineficaz en el cumplimiento de sus funciones. Se tiene un Estado de derecho necesitado de las urgentes reformas políticas estructurales, para que sea capaz de hacer efectivos también los derechos civiles (vid. Salazar, L., "Política y democracia e México", en *Configuraciones*, numero 12-13, Fundación Carlos Pareyra/IETD, 2003, p. 5-11).

<sup>579</sup> Vid. Cansino, Cesar, "Estabilidad política," en *Bucareli Ocho*, El Universal, Año 3, número 118, domingo 10 de octubre de 1999, p. 6.

<sup>580</sup> Las democracias presidenciales de América Latina enfrentan problemas de gobernabilidad derivados de la coexistencia entre presidentes y legislaturas multipartidistas. Desde 1980, 53 presidentes elegidos en América Latina, sólo 20 gozaron de apoyos mayoritarios en al menos una Cámara de su Congreso. Para 1993 sólo Colombia, Costa Rica, Honduras y Paraguay sus presidentes completaron sus periodos con mayoría en ambas cámaras. El caso de Chile, su sistema de partidos entró en un periodo de crisis tanto económica como social provocando decadencia del país. En este contexto surge un nuevo sistema de partidos en donde en su centro estaba la Democracia Cristiana, en la izquierda una alianza entre comunistas y socialistas, y en la derecha, al partido nacional. La alianza entre socialistas y comunistas significó el triunfo para Salvador Allende quien obtuvo una ventaja apenas de 1.3 puntos porcentuales sobre su oponente de derecha Jorge Alessandri, alcanzado el gobierno, ocasionando posteriormente que las diferencias entre socialistas y comunistas se acentuaran por su intento de instaurar el socialismo, manifestándose las debilidades de esta alianza de izquierda. Lo acontecido posteriormente no sólo fue culpa de la legislación electoral, sino todo el sistema político, él cual, premiaba la intransigencia, a raíz de que el presidente de la República podría ser elegido por una minoría del electorado, es decir, la inexistencia de una segunda vuelta que permitiera a los ciudadanos dirimir entre las dos más altas mayorías relativas. De este modo, se impuso la tesis de que debía ser presidente de la República quien obtuviera un voto más así fuera una débil mayoría relativa. Como dato tenemos que Salvador Allende, alcanzó un 36.2% y Jorge Alessandri, un menguado 31.2%. Los principales indicadores de la gobernabilidad son la legalidad y la eficacia, si alguno de estos indicadores se violenta, la gobernabilidad

Pero ante esto surge la presente interrogante, ¿qué garantiza que los políticos autorizados para ejercer el poder no se separen o traicionen a los electores? Poniendo en la discusión el tema de los mecanismos institucionales por los cuales la ciudadanía pueda ejercer el control de las decisiones para obligar a los gobernantes a mantener sus promesas, es decir, su mandato o representación, en donde, el mandato o representación es una situación en la cual las políticas adoptadas por los gobiernos electos son correspondientes a las plataformas electorales y esas políticas son las mejores para la ciudadanía en las condiciones apreciadas por los mandatarios.<sup>581</sup> Por ello, lo óptimo es una burocracia que implemente las decisiones tomadas por los políticos que están orientadas al interés general, sin llegar a transformarse en un instrumento de intereses meramente partidarios.<sup>582</sup> La actividad de los políticos debe encaminarse a la formulación de políticas públicas y procedimientos constitucionales que especifiquen cómo deben hacerlo, pero, si la política que realmente se pone en práctica, un agente burocrático se aleja de lo que formularon sus mandantes políticos significara un desliz o desviación de la agencia.<sup>583</sup>

Mientras tanto, otros evocan a la gobernabilidad para sostener que la democracia es la más incontrolable de las constituciones y hay que someterla a límites precisos.<sup>584</sup> En este orden, los pactos son importantes en transiciones a la democracia, a razón de que la democracia es un sistema en el que los conflictos se procesan de acuerdo con las

---

se debilita. En un sistema de dos partidos políticos, y el partido del Presidente es minoritario en el parlamento, se entra en un sistema de negociaciones continuas entre el Ejecutivo y el Legislativo, debido a que el Ejecutivo no puede derivar al Legislativo, ni el Legislativo al Ejecutivo, aunque esta situación puede terminar con la tentativa de uno de los poderes de aplastar al otro, o como aconteció por ejemplo en el caso Clinton – Lewinsky en Estados Unidos, un escándalo proporciona una ocasión adecuada para alterar el grado de negociación. La gobernabilidad entonces implica legitimidad y eficacia decisoria. En una democracia ambas dimensiones pueden traducirse en un marco actitudinal y cognitivo, así como, en un dispositivo simbólico y un entramado institucional consolidado, en el que la sociedad esta conciente de que el gobernante va actuar a favor del país y no a favor de unos pocos. El gobierno tendrá margen de actuación con vigilancia del Congreso, por lo que, la gobernabilidad es un presupuesto para el desenvolvimiento del proyecto político concreto (vid. Valenzuela, Arturo, “Las presidencias latinoamericanas interrumpidas,” en *Confluencia XXI*, número 1, Abril - Junio 2008, p. 18).

<sup>581</sup> Vid. Valenzuela, Arturo, “Las presidencias latinoamericanas interrumpidas,” en *Confluencia XXI*, número 1, Abril - Junio 2008, p. 12

<sup>582</sup> Vid. Przeworski, Adam, *Política y administración*, CLAD – Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 196

<sup>583</sup> Vid. Shepsle, Kenneth A., y Bonchek, Mark S., *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, Taurus - CIDE, México, 2005, p. 354

<sup>584</sup> Vid. Fernández Santillán, José, “Repensar la transición y la tercera vía,” en *Confluencia XXI*, número 1, Abril - Junio 2008, p. 30

reglas.<sup>585</sup> Los pactos sociales son intentos de mejorar la situación exhortando a las fuerzas políticas a no hacer lo que es mejor para ellas, por ejemplo, David Hume, funda el compromiso del gobierno sobre promesas que son válidas como convenciones, aunque se puedan sustentar en la naturaleza humana.<sup>586</sup> No olvidemos que la verdadera política es el arte de lograr acuerdos para el bien común a pesar de las diferencias ideológicas; sin embargo en México, se observa que los políticos no están buscando acuerdos, motivando un sentimiento de alejamiento de las autoridades hacia la sociedad.

No obstante, en el caso de México, las transformaciones institucionales que se han ido dando en los últimos años permiten que el voto adquiera dimensiones nunca antes vistas, permitiendo que los ciudadanos comiencen a hacer sentir su fuerza sobre la vida política y en las decisiones gubernamentales; además, se han introducido procedimientos típicamente parlamentarios como vía para acotar al poder del Ejecutivo sin dar a este la posibilidad de contrapesar estos frenos. En una sociedad plural, como es la de México, la convivencia debe estar basada en virtudes cívicas como la tolerancia, el respeto a las leyes y a los derechos de terceros y, de manera específica, a los derechos de las minorías. Como la democracia es noble, siempre está en peligro, por lo que la democracia es un estado de gracia que sólo alcanza los países que poseen gran cantidad de individuos dispuestos no sólo a gozar de la libertad sino a trabajar duramente para mantenerla.<sup>587</sup>

En este sentido, se puede expresar que la sociedad mexicana ha experimentado grandes transformaciones: un amplio sector de ellas es ahora más participativo y exige cuentas a sus gobernantes, abriéndose el redimensionamiento del presidencialismo y comenzándose a configurarse las relaciones de autonomía y control recíproco entre los órganos de poder. Los actores políticos tienen que proponer políticas públicas y solucionar problemas sociales, con el propósito de alcanzar el reto de mantener

---

<sup>585</sup> En donde algunos de estos pactos de transición contienen garantías para los miembros del régimen autoritario que abdique el poder y algunos incluyen acuerdos sustantivos sobre la economía u otros aspectos. En tanto, en las elecciones los votantes son soberanos y no están atados por los pactos, sin embargo, los acuerdos tienden a ser perdurables mientras los ciudadanos permitan a las fuerzas políticas importantes aspirar a triunfar bajo esas mismas reglas (vid. Przeworsky, Adam, “México necesita fortalecer a su presidencia,” en *El Universal*, del 9 de diciembre de 2007, p. A10).

<sup>586</sup> Vid. Hume, David, *A Treatise of Human Nature Book III*, Part II, Sect. IX, Tome 2, edition Everyman's Library, Londres, 1956, p. 250.

<sup>587</sup> Vid. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El papel de los jueces en la construcción de la democracia*, op. cit., p. 18.

libertades, capacidades creativas y emprendedoras a la vez de responder a necesidades y acciones colectivas.<sup>588</sup>

Es oportuno recordar lo expresado por Otto von Bismarck, que afirmaba que los políticos piensan siempre en la siguiente elección, mientras que los estadistas, en cambio, piensan en la siguiente generación<sup>589</sup>, lo que nos lleva a preguntarnos: ¿dónde están los estadistas mexicanos?, ya que es equivocado ver que lo fundamental de la administración política consiste en la aplicación de leyes<sup>590</sup>. Aunque en ocasiones las normas jurídicas se convierten en sedimento de la política, por lo que algunos autores han expresado que el Derecho ya no es resultado de la presencia de conflictos para cuya solución se deben desarrollar reglas generalizables<sup>591</sup>, sino que el Derecho se crea por medio del intento de realizar fines políticos, pero mientras no se asimilan o se postergan las situaciones imprevistas en la organización del Estado, se abre una opción insalvable entre política y administración<sup>592</sup>. Para el Estado mexicano es innegable reconocer que la restauración de la representación política fundada en comicios periódicos esta conjuntamente ligada con la participación activa de la sociedad mexicana.

La incipiente democracia mexicana madurará a partir de los entendimientos signados entre las fuerzas adversarias para lograr acuerdos sucesivos, asegurar que todas las expectativas de los actores políticos estén delineadas para conformar, y no para confrontar a las instituciones del Estado<sup>593</sup>; ante esto, sería prudente que México estudie la experiencia del pueblo chileno; ellos aprendieron que era imprescindible armar

<sup>588</sup> Vid. Moctezuma Barragán, Esteban, “Necesitamos un Estafo fuerte,” en *El Universal*, Año 92, No. 32881, del 2 de noviembre de 2007, p. A16

<sup>589</sup> Vid. Sarmiento, Sergio, “La consolidación de la democracia en México y América Latina,” en *Memoria Foro: La consolidación de la democracia en México y América Latina*, Senado de la República, LIX Legislatura, México, 2004, pp. 187 – 190, p. 190.

<sup>590</sup> Vid. Luhmann Niklas, *El derecho de la sociedad*, editorial Herder, México, 2005, p. 671

<sup>591</sup> Vid. Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 498-660

<sup>592</sup> Vid. Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, op. cit., p. 671

<sup>593</sup> De no lograrse el reto planteado podría dar lugar a hechos como los que sucedieron a las elecciones de 1988, que fueron en extremo traumáticos para el gobierno y para la sociedad. Fue una experiencia que no tiene ningún antecedente en la historia mexicana, con ello, comenzó la ruptura dentro del sistema que tampoco se asemeja en nada a otras que en el pasado ocurrieron (1939, 1945, 1952). Todas aquéllas se dieron y se disolvieron por sí solas, sin dejar ninguna secuela traumática para los dueños del poder. Pero la de 1988, emprendió, desarrolló y consolidó a la oposición, que en ese momento se observaba más poderosa en comparación con las que aparecieron antes; el trauma para el régimen establecido fue, no tanto la disidencia, sino sobre todo, porque no se diluyó como había sucedido en anteriores ocasiones. Este acontecimiento evidenció las potencialidades transformadoras de la reforma política, la resistencia de la sociedad civil participante que permitió que la oposición permaneciera y no pudiera ser destruida por un sistema de dominación todavía todopoderoso (vid. Echeverría Ruiz, Rodolfo, “Democracia reducida,” en *El Universal*, Año 92, No. 32 916, del 7 de diciembre de 2007, p. A 24).

alianzas políticas, el tener acuerdos aunque existan desacuerdos, pero centrarse en los acuerdos y potenciarlos sobre los desacuerdos, con ello los chilenos crearon su propio modelo de transición con base en su propia historia, cultura, política y errores en un programa de gobierno de los partidos que confluyen en la coalición. El reto que se presenta en México, para quien gobierna, es que su gobierno debe ser en todo momento incluyente, comprometido con la totalidad de los sectores que integran a la sociedad para no generar un escenario de vencedores y vencidos, ya que en la democracia ni se pierde todo tras una elección, ni la contraparte gana todo, ni tiene asegurada su continuidad en el futuro, por ello, la mejor forma de legitimarse y asegurar posiciones políticas es mediante la buena gestión gubernamental<sup>594</sup>.

Porque, en efecto, lograr la consolidación de la democracia ya no es relativo exclusivamente al voto y a la representación partidista, sino a las reformas estructurales y al rediseño y construcción de parte de la estructura institucional del Estado,<sup>595</sup> ya que estudios desarrollados por Dieter Nohlen, señalan que la falta de eficacia demostrada por determinados gobiernos, ha supuesto una suerte de deslegitimación de los mismos, y con ello, una pérdida de confianza en el sistema democrático. Incluso, en muchas de esas sociedades, la población se ha mostrado proclive a la existencia de gobiernos autoritarios<sup>596</sup>. En este sentido, el proceso de cambio político en México se podría interpretar siguiendo una dirección: la pluralidad de la sociedad mexicana aumenta y se abre paso, paulatinamente para que las instituciones de gobierno la representen.<sup>597</sup> Por ello, el reto de la democracia mexicana deberá encaminarse a reconocer y superar las innegables asignaturas que tiene pendientes para convertirse en eficaz, con

---

<sup>594</sup> Es oportuno mencionar que en México, los gobernadores decidieron configurar su propio cartel político, si bien nació originalmente como una Asociación de Gobernadores del PRD en 1999 (ANAGO), la adhesión de los mandatarios priístas en 2002, la convirtió en un poderoso sindicato formado por veinte gobernadores. Originalmente, los ejecutivos estatales del Partido de Acción Nacional, rehusaron a participar en ella, pues consideraban que era un grupo de presión en contra del gobierno federal, pero en agosto de 2003 se integraron oficialmente a la organización bajo la consideración de que la lucha por los recursos no aceptaba banderas (vid. Modoux, Magali, “Geografía de la Gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?,” en *foro internacional*, 2006, p. 185).

<sup>595</sup> Vid. Covarrubias, Isabel, “Participar o no participar. Los dilemas de la democracia en México,” en *Juris Polis, Revista de Derecho y Política del Departamento de Derecho*, TEC–Monterrey, Ciudad de México, año 4, volumen 1, p. 117.

<sup>596</sup> Vid. Nohlen, Dieter, *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Editorial Iberoamericana, Madrid, España, 1995, p. 27.

<sup>597</sup> Vid. Serrano Migallón, Fernando, Arriola Woog, Carlos, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República - UNAM, 2003, p 38

governabilidad política,<sup>598</sup> y calidad satisfactoria. Para lograr consensos estos deben referirse a la gobernabilidad, la cual, implica circunscribirse a la discusión de la legitimidad y eficacia de las políticas gubernamentales.

En México, hay coincidencias en cuanto a la necesidad de reformar la estructura del poder político; los extremos plantean la vuelta a un Ejecutivo predominante o la sustitución del mismo por un régimen parlamentario, en tanto el eclecticismo sostiene la conveniencia de introducir procedimientos parlamentarios en las instituciones mexicanas tales como la figura del Jefe de gabinete ratificado por el Congreso conservando el presidente de la República la facultad de removerlo.<sup>599</sup> Importantísimo será dar pasos en el camino de alcanzar acuerdos necesarios para extender la vida democrática del país hacia otras esferas y sectores aun sumergidos en el atraso y la exclusión social;<sup>600</sup> sustituir las reglas del viejo presidencialismo, peligrosamente inoperantes por un nuevo diseño interinstitucional que propicie el acuerdo entre la pluralidad de las fuerzas políticas, que obligue a las mayorías a comportarse democráticamente y a las minorías a actuar con responsabilidad en suma, que combine la eficacia con legitimidad.<sup>601</sup> Para la democratización es imprescindible, en fin, “ciudadanizar” la política a fin de que exista una mejor y mayor distribución del poder político, este camino, adquiere una importancia para la creación de organizaciones sociales y políticas locales o regionales con capacidad de elevar las demandas de la sociedad a la representación pública, para tal efecto, las organizaciones políticas deben

---

<sup>598</sup> Para Dieter Nohlen, el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver. La gobernabilidad sólo se logra si el gobierno es capaz de resolver los problemas que se le presentan, o lo que es lo mismo, si el gobierno tiene la capacidad de gobernar. La legitimidad se mantiene en la medida en que los gobiernos son eficaces en las decisiones que adoptan. La gobernabilidad no depende únicamente de la capacidad que tengan los gobiernos para dar respuesta a las necesidades de la población, sino también que las demandas sociales se realicen a través de los canales establecidos, y eso sólo se lograra en la medida en que los primeros son capaces de imponer su autoridad con la aceptación social. Vid. Nohlen, Dieter, *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Editorial Iberoamericana, Madrid, España, 1995, p. 27. Para construir un país democrático es indispensable que existan organizaciones sociales que sean interlocutores legitimados por la sociedad para mantener el pacto social entre los ciudadanos y el Estado, y que éste permita arribar colectivamente a un futuro mejor. Vid. Heredia Vargas, Raimundo, “Gobernabilidad: una aproximación teórica,” en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002, p. 5.

<sup>599</sup> Vid. Yunes Linares, Miguel Ángel, *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, op. cit., p. 21

<sup>600</sup> Vid. Echeverría Ruiz, Rodolfo, “Democracia reducida,” en *El Universal*, año 92, No. 32 916, del 7 de diciembre de 2007, p. A24

<sup>601</sup> Vid. García Solís, Iván, “Apuntes sobre el presidencialismo mexicano,” en *Revista Confluencia XXI*, No. 1, Abril – Junio 2008, México, p. 17.

entender que el oposicionismo por sí mismo no ayuda a la construcción de los consensos políticos, y que la consolidación de la democracia va más allá de la alternancia en el poder.

## **II.4. PROPUESTAS PARA PERFECCIONAR LA DEMOCRACIA EN MÉXICO**

### **II.4.1. Segunda Vuelta Electoral.**

En algunos sistemas electorales en donde opera una democracia presidencialista se observa la figura denominada “segunda vuelta electoral”, figura político-electoral que divide la elección con dos rondas y se utiliza para lograr que el candidato que resulte vencedor cuente con el voto de la mayoría absoluta del electorado, esto es, el 50% más uno del total de los sufragios. En principio, el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende al establecimiento de alianzas, por lo que es común observar que los partidos menos favorecidos se retiren en beneficio del más favorecido<sup>602</sup>.

Mientras tanto, en el escrutinio de una sola vuelta, éste es totalmente diferente, según coincida un régimen dualista o uno multipartidista. En el primer caso, la noción de alianzas electorales es racionalmente impensable, pues si los dos partidos se unieran, no habría más que un solo candidato y la elección tomaría un carácter plebiscitario, que cambiaría completamente la naturaleza del régimen. Sin embargo, si en el escrutinio de una vuelta coincide con un multipartidismo, este tiende al establecimiento de alianzas muy sólidas, ya que entonces se hace necesario repartir las circunscripciones antes de la elección, de modo de permita a los electores concentrar sus votos en el candidato único de la coalición<sup>603</sup>.

Es oportuno hacer un recuento sobre los orígenes de la segunda vuelta electoral, también denominada *ballotage*. Sus orígenes se remontan al Concilio de Letrán, en donde se disponía que los cabildos canónigos obtuvieran la mayoría absoluta en la primera vuelta y se eligieran de ser necesario con la mayoría relativa en la segunda. Este procedimiento también se utilizaba en la curia romana para la elección del senado

---

<sup>602</sup> Vid. Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, traducción de Campos, Julieta y González Pedrero, Enrique, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 351.

<sup>603</sup> Ibidem, p. 353.

municipal en las ciudades del Imperio romano<sup>604</sup>.

Con respecto a la raíz de la palabra *ballotage*, gramaticalmente proviene de *balota* y *balotaje*, esta última palabra del verbo *ballotter*, que significa votar con *ballotets*, bolitas (balotas). *Balota*, *ballotte*, bolilla que algunas comunidades religiosas usan para votar; *balotaje*, *ballotage*, en el sistema electoral significa segunda vuelta que se realiza entre los dos candidatos más votados cuando nadie ha obtenido la mayoría requerida.<sup>605</sup> *Balotaje* significa elección con doble turno o segunda vuelta.<sup>606</sup>

Siguiendo este mismo sentido, el término Balota no proviene originariamente del francés, sino de *ballota*, del italiano dialectal diminutivo de *balla*, *palla*, *pallotta*, proviene del longobardo *palla*, variante dialectal de la voz del alto alemán antiguo, *balla*, con el significado de bola pequeña o bolilla para votar que se introducía en una caja o urna en votación secreta.

En Italia, fue empleado con esta acepción por el cardenal, Pietro Bembo (1470-1547), en Venecia, y de allí pasa en el siglo XVI a Francia como *ballotte*. Así mismo, el derivado verbal denominativo *balotar* en español proviene del italiano *ballottare*, votar a decidir por medio de bolillas o fichas<sup>607</sup>. Por tal motivo, la doble vuelta electoral, es la técnica utilizada para obtener en el escrutinio la mayoría absoluta en los sufragios<sup>608</sup> como condición para hacerse acreedor al cargo en disputa, pues en caso de que ninguno de los contendientes alcance dicho porcentaje, deberá celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que obtengan el mayor número de votos.

Aunque para algunos autores la aparición formal del *ballotage* se da en Francia en el siglo XIX concretamente en 1852, a partir de la instauración del II Imperio de Napoleón III, el cual se volvió aplicar en la III República, reapareciendo en la V

<sup>604</sup> Vid. Rangel Gaspar, Eliseo, “El escrutinio de Segunda vuelta,” en *Revista Quórum*, H. Cámara de Diputados, número 64, Enero 1999, México, p. 92

<sup>605</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, España, Agosto, 2007.

<sup>606</sup> *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de derechos humanos - Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral, Costa Rica, 1989, p. 59

<sup>607</sup> Álvarez de Lawoski, Sara, “Acerca del término Ballotage,” Uruguay, 12 de agosto de 2007, en [http://72.14.209.104/search?q=cache:HNVSmyB813YJ:colegiotraductores.org.uy/textos/Acerca\\_del\\_termino\\_ballotage.doc+acerca+del+t%C3%A9rmino+%22ballotage%22&hl=es&gl=mx&ct=clnk&cd=1](http://72.14.209.104/search?q=cache:HNVSmyB813YJ:colegiotraductores.org.uy/textos/Acerca_del_termino_ballotage.doc+acerca+del+t%C3%A9rmino+%22ballotage%22&hl=es&gl=mx&ct=clnk&cd=1)

<sup>608</sup> Vid. Cuellar M. Roberto, *¿Hacia una segunda ronda electoral en costa rica?*, Tribunal Electoral, Agosto de 2007, Costa Rica.



República francesa a través de la constitución de 1958, establecida por Charles De Gaulle, cuyo propósito primordial era reagrupar a las familias partidarias disminuyendo en todo lo posible su fragmentación y produciendo una adecuada gobernabilidad, así mismo fue pensado como un instrumentado que de manera integral contribuyera al fortalecimiento de la figura presidencial. Pero su actual utilización no se limita al Poder Ejecutivo, sino que también se aplica para elegir a los integrantes de la Cámara de Diputados, facilitando mayores consensos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>609</sup>.

Después de haber expuesto los orígenes y raíces del término de segunda vuelta electoral, y volviendo al México actual, queda claro que hoy en día existe una necesidad de reformar sus instituciones<sup>610</sup>. La actual presidencia mexicana es de las más frágiles de Latinoamérica, debido a que este sistema funcionaba cuando el Partido Revolucionario Institucional controlaba todas las instituciones; sin embargo, en razón de la transición que se dio en el país en el año 2000, con la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia, todo cambió, volviéndose una imperante para el partido en el gobierno lograr fortalecer las prerrogativas legislativas del presidente, y hacer mayoría en el Congreso<sup>611</sup>.

Es oportuno señalar que uno de los objetivos de la segunda vuelta, es pretender alcanzar la gobernabilidad, por virtud de la cual, ninguno debe quedar excluido del derecho de votar, ya que si quedan descartados pueden convertirse en factores de ingobernabilidad por virtud de quedar sin representación<sup>612</sup>. El sistema de segunda vuelta electoral además genera incentivos para que surjan más partidos políticos y candidatos, en el entendido de que en la primera vuelta el electorado no vota estratégicamente, sino que, por el contrario, opta por su primera preferencia, por ello,

---

<sup>609</sup> De Andrea Sánchez Francisco José, “Estudio Comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: El caso de México, 8 de agosto de 2007,” México, [http://www.ejournal.unam.mx/boletin\\_mderecho/bolmex106/BMD10607.pdf](http://www.ejournal.unam.mx/boletin_mderecho/bolmex106/BMD10607.pdf)

<sup>610</sup> La desesperación social ante las inestabilidades políticas y económicas, con motivo de la creciente pobreza abrió las puertas al caudillismo que supuestamente iba a resolver todos los problemas. El caudillo en América latina fue un fenómeno de todo el siglo XIX y buena parte del XX. Este fenómeno propicio que a los Presidentes se les concedieran amplias facultades legislativas, y extensas atribuciones para el establecimiento de estados de emergencia, de sitio o de necesidad. Dentro de este contexto, varios Presidentes lograron la reforma constitucional para ampliar el periodo o para cambiar las reglas de la no-reelección presidencial. Vid. Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974, p. 213.

<sup>611</sup> Vid. Przeworsky, Adam, “México necesita fortalecer a su presidencia,” en *El Universal*, del 9 de diciembre de 2007, p. A10

<sup>612</sup> Vid. Rangel Gaspar, Eliseo, *El escrutinio de segunda vuelta*, op. cit., p. 94.

Shugart y Carey, han expresado, que la segunda vuelta desanima la consolidación del sistema de partidos animando su fragmentación<sup>613</sup>.

En cambio, Mark P. Jones, manifiesta que la utilización de la segunda vuelta se reduce a la probabilidad de que el partido político del presidente alcance la mayoría absoluta de los escaños en las cámaras o de que, al menos, esté cerca de ella, es decir, con la segunda vuelta prácticamente se está garantizando un gobierno dividido<sup>614</sup>. Con ello, se puede mencionar que este sistema de segunda vuelta representa una forma integradora y pluralista de identidad política<sup>615</sup>.

En el caso de México, el origen de la crisis de legitimidad se da según varios analistas, en la elección presidencial de 1988, cuando más del setenta por ciento de los entrevistados en una muestra nacional manifestaron su desconfianza al proceso electoral, de que el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) hubiese ganado limpiamente la elección presidencial; sin embargo, meses después, le concedían una enorme popularidad y autoridad a sus mandatos. Entre 1988 y 1999, los problemas de legitimidad del sistema político mexicano se desplazaron de la conflictiva convivencia de fuentes antagónicas de legitimación a la rivalidad latente entre dos o más autoridades legitimadas por un mismo principio.

Y, precisamente, desde 1988 en México se han presentado varias iniciativas de ley a fin de que se adopte la segunda vuelta electoral; la mayoría de ellas plantean únicamente modificaciones al texto constitucional, una de ellas al código en la materia y a leyes secundarias<sup>616</sup>. Así mismo, en 1996, el estado de San Luis Potosí incluyó dentro de su Constitución (artículo 35) y de la Ley Electoral (artículo 15), la segunda vuelta electoral<sup>617</sup>. Su incorporación fue proyecto del gobernador Horacio Sánchez Unzueta, quien consideró que este mecanismo evitaría los conflictos postelectorales. Y, en efecto,

---

<sup>613</sup> Vid. Shugart y Carey, *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, 1992, p. 217.

<sup>614</sup> Vid. Mark P. Jones, *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, Notre Dame Press, 1995, p. 90.

<sup>615</sup> Vid. Habermas, Jürgen, *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 201.

<sup>616</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx>

<sup>617</sup> El artículo 35 constitucional señalaba, cuando en las elecciones para la renovación de los ayuntamientos ninguna de las planillas de candidatos obtenga la mayoría absoluta de la votación total válida emitida en el municipio respectivo, se llevará a cabo una segunda votación, excepto en los casos que establezca la ley. Mientras tanto el artículo 15 de la ley electoral, establecía a detalle las reglas y procedimientos para la elección. <http://diputados.gob.mx/legislacionestatal>

al implementarse el esquema, éste dio estabilidad al estado debido a que ya no hubo ningún conflicto postelectoral<sup>618</sup>. Más adelante, el 17 de agosto de 1997, se implementó con éxito la segunda vuelta electoral, en 23 de 58 municipios, donde ningún candidato obtuvo inicialmente la mayoría absoluta que establecía la legislación electoral en donde, de los 23 municipios que fueron a segunda vuelta casi un mes y medio después de la primera jornada en 18 fueron ratificados los ganadores de la primera y en cinco ayuntamientos el segundo lugar se adjudicó el triunfo.

Sin embargo en el año de 2005, algunos actores políticos consideraron que la segunda vuelta electoral vulneraba la democracia y el respeto al voto, ya que exigía la mayoría absoluta para que se ganara la contienda electoral, no respetándose los votos emitidos por los ciudadanos en la primera vuelta, por lo que es derogada bajo los siguientes argumentos: la segunda vuelta electoral vulneraba a nuestro país, debido a que se encuentra consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que por voluntad del pueblo mexicano se constituye como una república representativa, democrática y federal, por lo que esta figura atentaba contra la democracia y la voluntad de las mayorías al no respetarse su voto en primera vuelta.

De igual manera, se señaló que no estaba cumpliendo con el objetivo de expresar la voluntad personal, ya que se obligaba a los actores a escoger otra opción que no era la que originalmente congeniaba con su ideología partidaria; además, los segundos comicios traían consigo gastos electorales excesivos por lo que la hacía inoperante e innecesaria en las elecciones municipales. Además se argumentó que la segunda vuelta fomentaba el abstencionismo, por lo que no estaba cumpliendo con el objetivo por el que fue adoptada por el Derecho francés<sup>619</sup>. Es así como la segunda vuelta electoral se dejó de aplicar en el único estado de la República mexicana que cumplió a cabalidad con su objetivo primordial de mantener la paz poselectoral en esa región de México.

---

<sup>618</sup> Espinosa Verónica, “San Luis Potosí: Con la segunda vuelta, fin a los conflictos postelectorales,” en *Revista Proceso*, número 1239, 30 de Julio de 2000, México, p. 40.

<sup>619</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Reformas constitucionales, Exposición de motivos, 26 de julio de 2005, <http://www.scjn.gob.mx/legislacionestatal/UnProcLeg.asp?nldLey=7917&nldRef=58&nldPL=3&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20SAN%20LUIS%20POTOSI&cFechaPub=26/07/2005&cCateg=DECRETO&cDescPL=MINUTA&iEdo=23>

No obstante, como ya lo hemos expresado, derivado de las últimas elecciones presidenciales de México, en este país, se ha vuelto al tema de plantear la posibilidad de incorporar la figura de la segunda vuelta electoral, con el argumento de reforzar la gobernabilidad a través de una reforma constitucional, ya que la segunda vuelta electoral ha demostrado su capacidad de reorientar la política electoral para fortalecer la legitimidad y gobernabilidad del Presidente de la República, en su forma institucionalizada. La adopción de la segunda vuelta electoral en México, surge de la búsqueda de hacer frente a las causas que han acompañado a la descomposición del sistema democrático, sobre todo, porque se ha culpado de las crisis del sistema político de los últimos años a la falta del respaldo de los presidentes en turno.

Es por ello por lo que en México se plantea la adjudicación del triunfo al candidato que obtenga la mayoría absoluta y en caso de que esto no suceda, entonces el triunfo sería para quien alcanzara la mayoría relativa, si es que superara un margen de cinco puntos porcentuales o más, al candidato que le siguiera en orden decreciente. Así mismo, se propone la opción de aplicar la segunda vuelta en el caso en que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta, pero además de que la diferencia entre las votaciones de los dos candidatos con más alta votación sea menor a cinco puntos porcentuales.

En este mecanismo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tendrá la facultad de convocar de manera inmediata a esa segunda ronda, la cual debería de ser en un plazo de 30 días, a fin de no generar incertidumbre, pero suficiente para permitir la preparación de la jornada electoral. Con todo esto se pretende fortalecer los mecanismos y las instituciones electorales, dando certeza jurídica a los actores políticos, restaurando al sistema electoral para disminuir el riesgo de crisis postelectorales<sup>620</sup>.

---

<sup>620</sup> Por último, haciendo un pequeño recuento en México en 1998 se tuvo la intención de implementar la figura de segunda vuelta electoral, a propuesta del Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, que buscaban evitar que el Partido Revolucionario Institucional ganara las elecciones en el año 2000, aunque dicha alianza no se llegó a concretar, el Partido Acción Nacional resultó ganador en las elecciones del 2000 con una mayoría relativa del 42%. Este antecedente, aunado a los resultados de las elecciones presidenciales del 2006, en donde el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, calificó de fraudulenta las elecciones y señaló de ilegítimo el triunfo de Felipe Calderón Hinojosa proclamándose Presidente Legítimo de México, creando un ambiente de incertidumbre respecto de las elecciones y fomentando la división entre los mexicanos, hace que se vuelva a proponer la implementación de la segunda vuelta electoral, con la finalidad de que tales situaciones que producen inestabilidad en México, no vuelvan a ocurrir, dando legitimidad y gobernabilidad a la figura presidencial (vid. Barrientos del Monte Frenando, “La segunda vuelta electoral

En el caso de Latinoamérica, Beatriz Magaloni, en su estudio elaborado respecto a la figura de la segunda vuelta electoral, expresa que los países que adoptaron esta regla para las elecciones presidenciales fue con el fin de evitar que se eligieran presidentes minoritarios, así como posibles crisis constitucionales<sup>621</sup>. Mientras Mark P. Jones, apunta que esta fórmula tiene dos ventajas: la de generar mandatos presidenciales fortalecidos con el apoyo electoral; y la de prevenir la elección de presidentes con bajos niveles de apoyo<sup>622</sup>. Bajo este argumento, en el estudio realizado se muestra que de las doce elecciones presidenciales con segunda vuelta y concurrente con la elección legislativa que tuvieron lugar en los países latinoamericanos, dos las ganaron los candidatos que obtuvieron la mayoría absoluta en la primera elección, en otras siete el triunfador fue el que pasó en primer lugar a la segunda ronda, y en las tres restantes el vencedor fue el que quedó en segundo lugar en la primera vuelta<sup>623</sup>.

Es conocido que la adopción de la segunda vuelta electoral en Latinoamérica, se da en los setentas a raíz de los movimientos democratizadores que en esa región empezaron a surgir, como una forma de asegurar la gobernabilidad. Inicialmente el sistema de segunda vuelta electoral se incorporó en Costa Rica y Ecuador y para los ochentas y noventas se plasma constitucionalmente en trece de los dieciocho países más importantes con sistema de gobierno presidencial: Uruguay, Brasil, Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Perú, República Dominicana y Argentina.<sup>624</sup>

---

y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos,” en *Revista del Instituto Electoral del estado de México*, Apuntes electorales, año IV, número 15, Marzo 2004, México, p. 518).

<sup>621</sup> Vid. Magaloni, Beatriz, “Dos vueltas. Legitimidad o Fragmentación”, en *Voz y voto*, número 64, Junio 1998, p. 9.

<sup>622</sup> Mark P. Jones, *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, op. cit., p.101.

<sup>623</sup> Vid. Tenorio Antita, Xihuh Guillermo, “México y América Latina. Repercusiones de la segunda vuelta electoral en el crecimiento económico y la consolidación democrática”, en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Año VII, número 63, Noviembre-Diciembre 1998, p. 164.

<sup>624</sup> La diferencia entre la aplicación europea y la versión latinoamericana de la segunda vuelta, se refiere al caso de Francia, en donde es utilizado para elegir tanto al presidente de la República, como a los representantes en la Asamblea Nacional, y en América latina es utilizada para las elecciones presidenciales. La segunda vuelta electoral en Latinoamérica, tiende a ofrecer a una solución constitucional al problema de la legitimidad de origen del titular del Poder Ejecutivo, los cuales afrontan situaciones de gobierno dividido. De esta forma, se trata que el presidente cuente con una amplia legitimidad electoral y si su partido obtiene la mayoría en el Congreso pueda coordinar cambios a nivel legislativo con el menor desgaste posible respecto a la negociación política con otros partidos (vid. Barrientos del Monte Frenando, *La segunda vuelta electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, en *Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, apuntes electorales, año IV, número 15, México, Marzo 2004, p. 518).

Los países que actualmente cuentan con segunda vuelta electoral, en el continente americano son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay; de estos algunos incorporaron la fórmula clásica en donde se requiere de mayoría absoluta para ganar en la primera elección. A continuación haremos una breve enumeración de algunos países de América y Europa que tienen dentro de su sistema electoral incorporada la segunda vuelta electoral.

Argentina: La segunda vuelta electoral es adoptada en 1994, mediante una reforma constitucional, impulsada por el expresidente Carlos Saúl Menem, establece que la elección directa a doble vuelta será a través de un mecanismo sui generis de cálculo de porcentajes. El presidente y vicepresidente resultan electos en la primera vuelta cuando hubieran obtenido más del 45% de los sufragios válidos emitidos y también cuando habiendo obtenido más del 40% de los sufragios válidos emitidos, la fórmula que le sigue en números de votos hubiera obtenido una diferencia de más del 10% de los sufragios válidos emitidos, respecto de la que ha sido más votada. El artículo 96 de la constitución argentina, plasma que en caso de que se recurra a una segunda vuelta, esta se realizará entre las dos fórmulas de candidatos más votadas, dentro de los 30 días de celebrada la anterior<sup>625</sup>.

Brasil: En 1988 este país adopta en su Constitución la segunda vuelta electoral en su artículo 77, señalando que la elección de presidente y vicepresidente de la República, se realizará simultáneamente noventa días antes del término del mandato presidencial vigente. Si ningún candidato obtuviese la mayoría absoluta en la primera votación se hará una nueva elección dentro de los veinte días siguientes a la proclamación del resultado, concurriendo los dos candidatos más votados y considerándose electo aquél que obtuviese la mayoría de los votos válidos.<sup>626</sup>

Chile: El establecimiento de la segunda vuelta electoral se da en la constitución de 1980, cuyo artículo 26 señala que el presidente de la República será elegido en votación

---

<sup>625</sup> Senado de la Nación Argentina, “Constitución de la nación Argentina,” 18 de septiembre de 2007, en <http://72.14.205.104/search?q=cache:DN2icSN77FBQJ:www.senado.gov.ar/web/interes/constitución/cuepol.php+constituci%C3%B3n+de+argentina&hl=es&gl=mx&ct=clink&cd=1>

<sup>626</sup> Political Database of the Americas, “Constitutions, Republic Federative of Brazil,” en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/tituloIV.html>

directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. Si a la elección de Presidente de la República se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviese más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios<sup>627</sup>.

Costa Rica: La segunda vuelta electoral se incorpora en la constitución de 1949 y su finalidad está enfocada a que quienes resulten electos cuenten con una cuota de legitimidad asegurada por el voto de la mayoría absoluta de los votantes, exigiéndose para ganar en la primera vuelta el 40% de los votos válidos. Este mecanismo es considerado como una imposición de una condición previa para el ejercicio de la presidencia<sup>628</sup>.

El Salvador: La incorpora constitucionalmente en 1983, exigiendo que se lleve a cabo la segunda ronda dentro de un plazo no mayor a 30 días. Cuando en las elecciones de presidente y vicepresidente de la República ningún partido político o coalición de partidos políticos participantes haya obtenido mayoría absoluta de votos de conformidad con el escrutinio practicado, se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos; esta segunda elección deberá celebrarse en un plazo no mayor de 30 días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección<sup>629</sup>.

Nicaragua: En la Constitución de 1987 se señala que si ninguno de los candidatos alcanzare el porcentaje para ser electo, se realizará una segunda elección únicamente entre los candidatos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar y serán electos los que obtengan el mayor número de votos<sup>630</sup>.

---

<sup>627</sup> Political Database of the Americas, "Constitutions, Republic of Chile," <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Chile>

<sup>628</sup> Political Database of the Americas, "Constitutions, Republic Federative of Costa Rica," <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/CostaRica>

<sup>629</sup> Vid. Political Database of the Americas, "Constitutions, Republic of El Salvador," <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSalvador>

<sup>630</sup> Vid. Political Database of the Americas, "Constitutions, Republic of Nicaragua," <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nicaragua>

Por lo que respecta a la regulación de la segunda vuelta en Europa, podemos recurrir a dos ejemplos:

Austria: En este país existe un sistema parecido al francés, su forma de gobierno, es semipresidencialista. Ambos sistemas cuentan con un presidente elegido por sufragio universal y directo previéndose la doble vuelta electoral, a efectos de que el Jefe de Estado logre la mayoría absoluta de votos. A diferencia de Francia, los miembros del parlamento son electos por aplicación de una forma de representación proporcional. El artículo 60 de la Constitución austriaca establece que resultará electo aquel candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidos. Si no resultara esa mayoría deberá celebrarse una segunda votación. En ella sólo puede votarse válidamente por uno de los dos candidatos que hubieran obtenido la mayor cantidad de votos en la primera votación, pero cada uno de los dos grupos de sufragantes que han presentado esos dos candidatos pueden nombrar para la segunda votación a otro individuo para reemplazar a su candidato original<sup>631</sup>.

Francia: Se establece que en caso de que ninguno de los dos candidatos presidenciales obtenga una mayoría absoluta en el primer escrutinio en el decimocuarto día después de la elección, se celebrará un segundo turno de elección, en el que participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en el primer escrutinio. Esta figura opera tanto para la elección presidencial como para los miembros de la asamblea nacional. Con respecto a la elección presidencial, se señala que cuando en la primera vuelta ninguno de los candidatos ha obtenido la mayoría absoluta de votos válidos emitidos se llevará a cabo la segunda vuelta, concurriendo únicamente los dos candidatos más votados, con la finalidad de que el presidente de la República cuente con mayoría absoluta y por lo tanto, obtenga legitimidad. El artículo 7, determina que la elección del Presidente de la República se efectuará por mayoría absoluta de los votos depositados. De no obtenerse dicha mayoría en la primera votación, habrá una segunda votación en el segundo domingo siguiente. Solamente podrán presentarse en ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera votación<sup>632</sup>.

---

<sup>631</sup> Vid. <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/au00000.html>

<sup>632</sup> Vid. <http://www.estudionuner.com.ar/cfrancia.htm>



Regresando al tema, es preciso recalcar que la segunda vuelta electoral influye en la eficacia del sistema político, entendida ésta como la capacidad de un Estado para tomar y ejecutar las decisiones que le permitan superar los retos que se le han planteado, así como, en impedir la sobrerrepresentación de los partidos políticos minoritarios. Ante esto, es prudente evitar la partidocracia<sup>633</sup> al reducir el número de partidos políticos o, en su defecto, volverlos más disciplinados; induce a coaliciones entre partidos que buscan ser elegidos por los votantes, lo que reduce el número de partidos políticos, creando así pocas alternativas pero fortalecidas, definidas y representativas de los diversos sectores sociales, y fomenta una cultura democrática al interior de las elites gobernantes y de la sociedad civil.

Y ante los problemas que podrían derivarse a razón de que ningún partido político tiene la mayoría en el Congreso, una forma de asegurar la gobernabilidad y aumentar la legitimidad del presidente sería introduciendo la segunda vuelta electoral con un margen del 40% de la votación en la primera vuelta para hacer el sistema más competitivo. La adopción de esta figura no resultaría costosa, ya que sólo se gastaría en papelería, permitiría el desarrollo y fortalecimiento de la cultura política de la ciudadanía al tener que optar entre los proyectos políticos o económicos que hubieran obtenido los dos resultados mayoritarios.<sup>634</sup>

En definitiva, creemos que con la implementación de la segunda vuelta electoral en México, se podría dar una mayor estabilidad política, debido a que el candidato que resultara electo contaría con el respaldo de la población y de los integrantes del Poder legislativo, en razón, si la elección presidencial en segunda vuelta se realiza el mismo día, la elección de los integrantes al Poder Legislativo, esta elección tendría el efecto de quien votó por el partido del candidato a la Presidencia, por lo que, estaría eligiendo al mismo partido político para la integración del Congreso, aunque esto no es una regla general, sin embargo, si se da la mayoría en el Congreso, esta situación se vería reflejada en reformas que posibilitarían el desarrollo de México.

---

<sup>633</sup> La *partidocracia* se trata de un neologismo empleado para definir la burocracia de los partidos políticos. La partidocracia constituye una deformación sistemática de la democracia, y es aquella, forma del Estado en que las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva (vid. Calero, Antonio, *Partidos políticos y democracia*, Salvat editores, Barcelona, 1982, p.54).

<sup>634</sup> Vid. Barrientos del Monte, Fernando, "Reforma Política: La segunda vuelta electoral. Un acercamiento a la experiencia latinoamericana," 30 de Octubre de 2003, en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=248>

Por otro lado, la segunda vuelta electoral otorga a la población la opción de reorientar su voto, toda vez que los ciudadanos se informan más sobre los planteamientos de cada uno de los candidatos a la segunda vuelta. Es importante señalar que la implementación de la segunda vuelta electoral ha ido en aumento en América Latina, y México no puede ser la excepción, en virtud de que se ha comprobado que sirve para legitimar elecciones, las cuales, han sido cuestionadas de manera recurrente a lo largo de la historia en Latinoamérica. Su adopción fortalecería el sistema de partidos, permitiendo que al haber negociaciones entre las principales fuerzas políticas se gobernará con mayorías. Hoy en día en México se está transitando hacia una democracia plena<sup>635</sup>, por lo que, es necesario enfrentar nuevos retos, siendo uno de ellos contar con un Poder Ejecutivo cuya fortaleza éste cimentada en una mayoría absoluta del electorado, es decir, buscar que se obtenga el respaldo popular que requiere el presidente de la República.

Por ello, la incorporación de la segunda vuelta electoral en el sistema político mexicano, al igual que en Europa, buscará la legitimidad de la figura presidencial, obtenga la mayoría absoluta o la suficiente para poder realizar los cambios que a nivel legislativo se requieran y estar en la posibilidad de dirigir a la nación de acuerdo con sus principios y propuestas de gobierno. El objetivo de la segunda vuelta electoral, como se recordará, es fortalecer al titular del poder ejecutivo, legitimándolo en el poder y creando mejores condiciones de gobernabilidad, al fomentar alianzas entre los diferentes partidos políticos y evitando la partidocracia<sup>636</sup>.

#### **II.4.2. Fortalecimiento de la democracia directa: el plebiscito y el referéndum**

La democracia desde sus orígenes ha sido considerada como un ideal, sin embargo, se ha abusado de su vocablo, por lo que actualmente se hace necesario delimitar su alcance<sup>637</sup>, a través del examen de los modelos democráticos de las instituciones constitucionales y la denominada democracia directa, así como la semidirecta. La democracia directa fue utilizada en Atenas para la creación y aprobación de leyes y decretos, en donde se seguía el siguiente procedimiento: primeramente escuchaban el

---

<sup>635</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, 22 de Agosto de 2007

Vid. Pasquino, Gianfranco, "Partidocracia," en *Diccionario de política*, Tomo II, Siglo XXI editores, México, pp. 1140-1143.

<sup>637</sup> Vid. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 344

texto del proyecto, después hacían uso de la palabra, posteriormente la votaban para aprobarla o desecharla sin la necesidad de hacerlo a través de representantes. En Roma, también fue utilizada en las centurias formadas por ciudadanos que votaban las decisiones políticas y las leyes. Por ello, se describió a la democracia directa como una forma de gobierno, ya que es un gobierno a favor de muchos tanto para pobres como para ricos y por tanto, es un gobierno de leyes y no de hombres.<sup>638</sup>

Hoy en día, los ciudadanos quieren parlamentos que los representen, que den cauce a sus deseos y aspiraciones, quieren asambleas que cumplan con su responsabilidad de poner al día la legislación y de llevar un exacto control de la actividad gubernamental, un poder que frene los excesos del poder, poniendo fin a las decisiones discrecionales en el ejercicio de los recursos. El significado que tenga la política para la gente determinará en gran parte su aceptación o rechazo, en razón de que los ciudadanos sólo existen en el discurso, porque cuando los candidatos, los partidos o los gobernantes hablan de democracia, siempre se refieren con enorme respeto y convicción a la voluntad ciudadana, pero muy pocas veces aparecen los ciudadanos en su mente o acciones cuando toman decisiones cotidianas. ¡Sólo les interesa su ciudadanía!,<sup>639</sup> una ciudadanía que sólo vota, analiza ofertas políticas o busca el bien común, una ciudadanía fantasma que solamente existe en el discurso.

En este sentido, los individuos difieren en sus niveles de conceptualización y receptividad política, como resultado de sus valores e intereses particulares. Por ello, existe en la población una inconformidad generalizada con las formas de hacer política que no tienen correspondencia con sus representaciones y sus valores, pero a la vez, se observa en México una población con la disposición hacia el cambio de las formas tradicionales del ejercicio del poder y de la práctica política, implicando esto el surgimiento de nuevas valoraciones y actitudes hacia los actores políticos, las instituciones y el sentido de la eficacia política del individuo.

---

<sup>638</sup> Vid. Hernández Martínez, Hugo, "Democracia Directa," en *Revista del H. Congreso del Estado de Chilpancingo de Guerrero*, LVI Legislatura, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, No. 21, Año. 4, segunda época, Julio – Agosto 2001, p. 171

<sup>639</sup> Vid. Moctezuma Barragán, Esteban, "Ciudadanía fantasma," en *El Universal*, año 92, número 32, 937, del 28 de diciembre de 2007, p. A14

En México la celebración de elecciones son necesarias pero insuficientes para la consolidación de la democracia, a raíz del surgimiento de una exigencia de la legalidad, honestidad y compromiso que va más allá de las elecciones y se extiende a todo el ejercicio gubernamental<sup>640</sup>.

Norberto Bobbio ha expresado que la democracia representativa y la democracia directa no son sistemas alternativos, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente<sup>641</sup>. Plantea un tercer sistema en el que la participación ciudadana no sólo sea el medio de elegir a sus representantes, sino la forma de participación permanente en la integración de la voluntad del Estado. Cobrando con ello una nueva dimensión la figura de ciudadano evitando que los representantes acaparen todo el poder político, al incrementar su participación política y el interés sobre la conducción gubernamental del Estado<sup>642</sup>.

Evidentemente, un sistema representativo tiene ventajas, proporciona un mecanismo mediante el cual los poderes centrales pueden ser observados y controlados, establece un parlamento que actúa como garante de la libertad y como centro de la razón y del debate y aprovecha, en fin, a través de la competición electoral las cualidades de liderazgo con intelecto para el máximo beneficio de todos. El gobierno representativo es, en efecto, esencial para la protección y el realce de la libertad y la razón, al tiempo que en un sistema de democracia representativa se hace al gobierno responsable ante los ciudadanos<sup>643</sup>.

En esta línea, para Mill, por encima de los pequeños números, los individuos no pueden participar más que en una porción muy pequeña en los asuntos públicos,<sup>644</sup> por lo tanto, la forma de gobierno ideal en las condiciones modernas comprende un sistema democrático representativo en el que el pueblo ejerza a través de diputados periódicamente elegidos por él<sup>645</sup>, ya que la forma de gobierno donde el pueblo participa

---

<sup>640</sup> Vid. Pozas Horcasitas, Ricardo, *La reforma electoral y su contexto sociocultural*, IFE e Instituto de investigaciones sociales de la UNAM, 1º edición, 1996, México, p. 21

<sup>641</sup> Vid. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 40.

<sup>642</sup> Vid. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., p.41.

<sup>643</sup> Vid. Held, David, *Modelos de democracia*, traducción de Alberto, Teresa, Alianza editorial, Madrid, p.127

<sup>644</sup> Vid. Mill, J.S., *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 217-218.

<sup>645</sup> Vid. Mill, J.S., *Del gobierno representativo*, op. cit., p. 228

sin intermediación alguna en las decisiones políticas del Estado, en particular de las leyes, no es posible calificarla como democrática porque cuando funcionó, los ciudadanos formaban un grupo social privilegiado y beneficiario de un sistema económico y social que marginaba a la mujer y se sustentaba en la esclavitud<sup>646</sup>, por consecuencia se considera que, en efecto, ésta sólo se puede llevar a cabo en comunidades pequeñas<sup>647</sup>.

Ciertamente, en las sociedades modernas es imposible dejar de participar, debido a que la ausencia total de participación por parte del ciudadano, es también inexorable; sin embargo, ser partícipes en todo lo que nos rodea es también imposible. Podemos determinar que la representación y la participación ciudadana forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia, ya que ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores<sup>648</sup>. Aunque otros expresan que no existe distinción entre la democracia directa y la democracia representativa, sino que únicamente se dio el paso de una a otra, pero es difícil señalar donde termina una y donde empieza la segunda. En términos generales, la expresión “democracia representativa” indica que las deliberaciones colectivas involucran a toda la colectividad, y no son tomadas directamente por quienes forma parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin.<sup>649</sup>

Podremos formular, no obstante, que los mecanismos de democracia directa resurgen a partir de la crisis de la democracia representativa, iniciada en los años veinte y que en los ochentas se refuerza la fase de democratización con el resurgimiento del fortalecimiento de la sociedad civil, reivindicando la autonomía del espacio de lo social frente al Estado e impugnado al sistema de monopolio de la política y de los regímenes de gobiernos autoritarios. Estos mecanismos desempeñan en el proceso de formación política una opinión válida para mejorar la representación, incrementando la participación, manteniendo la estabilidad y legitimidad de los regímenes de gobierno.<sup>650</sup>

---

<sup>646</sup> Vid. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 345

<sup>647</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2003, p. 120

<sup>648</sup> Vid. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, ediciones Ariel, México, 1996, p. 115

<sup>649</sup> Vid. Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 52

<sup>650</sup> Algunos especialistas han opinado que en las sociedades modernas no es lo mismo la participación política que la participación ciudadana, debido a que no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno, que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por éstos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones. Para distinguir las diferencias entre una participación de la

Hay que reconocer que en los últimos años hemos atestiguado un creciente interés ciudadano por los fenómenos políticos. Es por ello por lo que conviene señalar que los mecanismos de participación directa presentan algunas ventajas y desventajas. Entre las ventajas se encuentran que posibilitan la manifestación directa y auténtica de la voluntad popular permitiendo una relación directa entre poderes y electores; profundiza la cultura política; incrementa la legitimidad de los ordenamientos o actos del poder público; son los mejores evaluadores del ejercicio del poder; dan mayor autonomía al poder público frente a grupos de presión; se atienden con mayor obligatoriedad la demanda popular.

Con respecto a las desventajas de la democracia directa sobresalen el debilitamiento del sistema de representación; la falta de información puede conllevar manipulación; pueden formar parte de estrategias de interés político partidista; pueden construir vetos dirigidos; su organización es complicada en la medida del tamaño de la población; son restringidos, ya que solo se tienen dos opciones de votar, en un sí o un no, sin permitir matices y alternativas; además pueden propiciar que se exacerbén los regionalismos<sup>651</sup>. A pesar de ello, la democracia electoral debe ser complementada en México, esto implicará modernizar el sistema, es decir, crear un ciudadano que deje de ser pasivo y

---

otra, es preciso plantear cuales son las formas que se dan entre estos dos casos, por una parte, la participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar, es decir, estar en un estado de derecho. La participación ciudadana se deriva de un concepto más general que engloba la voluntad de participar por parte del ciudadano en asuntos públicos, esto se da a través del desarrollo de una cultura cívica por parte de la sociedad. En sus orígenes la democracia tuvo prácticas directas, en las naciones de la antigüedad helénica era posible la consulta a todos los integrantes de la comunidad. En el caso de los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay causas que aseguran la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino además existen múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos políticos, con ello, se tienen modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una consulta constante a la población más allá de los procesos electorales (vid. Thede, Nancy, "Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado," en *Primer encuentro multidisciplinario sobre democracia y formación ciudadana*, diciembre 2001, p. 15).

<sup>651</sup> En el caso de instaurarse en un futuro cercano estas formas de democracia directa a nivel constitucional se intensificará el proceso de educación política de los habitantes, ya que al convocarse a la ciudadanía para que participe en un referéndum o plebiscito será menester de los partidos políticos, la organización social, cultural, y académica, además de realizar una amplia comunicación para que el pueblo se oriente hacia la aprobación o rechazo de los asuntos que forman parte de la consulta, por su parte, el gobierno tiene que hacer otro tanto para que el pueblo comprenda el alcance de su decisión y vote, ya sea a favor o en contra de la propuesta. Al implantar esta práctica se contribuiría significativamente al fortalecimiento del régimen constitucional y del Estado de Derecho, así como también a la consolidación del pluralismo y de la vida democrática de México (vid. Vera Martínez, Martín, "Asomos de la democracia directa," op. cit., 186).

empiece a reclamar por una participación política para organizarse e impulsar una transición hacia una democracia más profunda<sup>652</sup>.

El reto es innegable, formar y consolidar valores cívicos en la sociedad mexicana y la clase política resulta imperioso, así como eliminar en lo posible los incentivos que obstruyen las posibilidades de cooperación. Los instrumentos de democracia directa permiten la profundización del sistema democrático, por tal motivo, resulta de trascendencia observar la experiencia operativa de dichas figuras en los diversos países en donde se han implantado y donde se han convertido en instrumentos singularmente eficaces, mediante los cuales los regímenes pluralistas más avanzados han logrado ampliar la democracia y fortalecer el estado derecho. La participación de la colectividad es un factor decisivo en los asuntos que le toca resolver a los cuerpos legislativos y ejecutivo.

Estas instituciones de democracia directa han tenido una tendencia creciente desde los años setenta<sup>653</sup> en el caso del sistema político mexicano. La legislación vigente establece una serie de mecanismos de participación ciudadana, aunque no son determinantes ni tienen la magnitud del plebiscito, referéndum, ni mucho menos de revocación de mandato.

De instaurarse en un futuro cercano las formas de democracia directa a nivel constitucional, se intensificará con su ejercicio el proceso de educación política de los

---

<sup>652</sup> Vid. Attili, Antonella, *Treinta años de cambios políticos en México*, Universidad Autónoma Metropolitana - Porrúa, México, 2006, p.142.

<sup>653</sup> En 1980 se realizaron 9 consultas populares, durante la década de los 90, se llevaron a cabo 20 consultas en su mayoría para legitimar o rechazar reformas, a partir del 2000 se han realizado 11 consultas, dos en Bolivia, dos en Ecuador, dos en Uruguay, dos en Venezuela, una en Bolivia, dos en Ecuador, dos en Uruguay, dos en Venezuela, una Brasil, una en Colombia y una en Panamá. En Brasil y Argentina, estos instrumentos han sido poco utilizados y en México no han sido empleados del todo por no tenerlos regulados en la constitución política. Como conclusión, en Latinoamérica, 29 de 41 consultas populares fueron originadas por los órganos estatales y sólo 12 fueron iniciadas por la ciudadanía de las cuales 9 se llevaron a cabo en Uruguay. Se han instrumentado múltiples mecanismos de democracia participativa, tales como asambleas a mano alzada en las plazas públicas; elección de candidatos en espacios similares; cabildos abiertos donde se discuten los problemas de la comunidad y sus soluciones; comités donde se planifican, administran y ejecutan obras públicas. Como dato, el uso de los mecanismos de democracia directa, a escala nacional en Latinoamérica, es considerado como moderado. Se han utilizado en 11 de los 16 países que los contemplan en sus legislaciones; en Venezuela, se han aplicado con mucha frecuencia, desde la llegada a la presidencia de Hugo Chávez; en Panamá, el referéndum ha sido utilizado en 4 ocasiones, el último en 2006 (vid. Zovatto G. Daniel, "Las instituciones de la democracia a nivel nacional en América latina: Un balance comparado 1978 – 2007," en *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Mayo 2007).

habitantes, ya que al convocarse a la ciudadanía para que participe en un referéndum, plebiscito o revocación de mandato, es menester que los partidos políticos, las organizaciones sociales, culturales y académicas realicen una amplia comunicación para que la ciudadanía se oriente hacia la aprobación o rechazo de los asuntos que forman parte de la consulta. La auditoría ciudadana<sup>654</sup> podría ser fuente, asimismo, de generación de un nuevo enfoque para la democracia, y la relación entre el Estado y el ejercicio de los derechos ciudadanos. De esta manera, se estimularía la participación ciudadana, como la deliberación y evaluación de los asuntos públicos con impacto en la vida política, tales como la modificación y formación de políticas públicas.

Conforme a ello, la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil, es fundamental para que pueda existir la participación de la ciudadanía; en ese sentido, la población ha instrumentado algunos procedimientos para hacer valer sus intereses comunitarios en la operación del Estado, tales como el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato. En un principio, estos procedimientos fueron instrumentados en sociedades avanzadas como una medida para aliviar el descontento de la ciudadanía<sup>655</sup>

---

<sup>654</sup> El desarrollo político y la apertura democrática son logros de una sociedad activa, más preparada e interesada por participar en los asuntos públicos, además de convertirse en el detonante eficiente de reformas políticas exitosas. Es de recordar que una necesidad del sistema político mexicano es alcanzar una ciudadanía plena, ya que en varias ocasiones diversos analistas han expresado que en México desde el siglo pasado sólo existen ciudadanos imaginarios. El liberalismo del siglo XIX plasmó referentes de un ciudadano ideal; presa de una cultura política forjada con base en redes clientelistas y en un proceso de constante construcción. No obstante, a partir de 1988, al ampliarse el espacio social de la protesta y la movilización, se observa un cambio cualitativo en la realidad nacional e internacional, exigiendo a los gobiernos permitir que los ciudadanos ejerzan libremente sus derechos y obligaciones en el marco de un estado de derecho. En un gobierno del pueblo no sólo la comunidad gobierna si no que también los individuos tienen capacidad de dirigir su propia vida, realizando así la noción de autonomía que muy pocos autores incorporan a la definición de democracia. Sin embargo, si un gobierno no deriva la participación de la sociedad se observa como decrece el carácter moral de la comunidad. Individuo y comunidad tienen los mismos atributos por lo tanto, la autonomía no es una consecuencia de la democracia, existe antes de ella y en la vida de una comunidad es esta misma autonomía la que define a la democracia. No olvidar que la apertura del espacio público es fundamental en los procesos de transición política hacia la democracia, debido a la pluralidad de voces y actores que comparten responsabilidades con el gobierno en la conducción del Estado, esto es significativo en el contexto de transición democrática, debido a que se trata de plantear una estructura más plural y un funcionamiento más eficaz articulados a partir de un estado de derecho que garantice una relación armónica y corresponsable entre los ciudadanos y sus gobiernos (vid. Vargas Cullell, Jorge, *Auditorias ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos*, Homo sapiens, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 150).

<sup>655</sup> En el caso de México, el legislador debe tomar ciertas medidas al momento de legislar en materia del plebiscito y referéndum; debe tener especial cuidado en adecuar estas formas a las características propias del sistema político donde se reconozca el status legal del resultado, reglamentar de manera clara el origen de las propuestas así como el quórum requerido para aceptar la iniciativa en el proceso legislativo y para declarar válido el ejercicio ciudadano; el cuidado de la información contenida en las campañas informativas o publicitarias, el tope de gastos y la posibilidad de establecer ciertos márgenes de financiamiento público como garantía de equidad en la competencia, el fraseo neutral de las preguntas



por los altos niveles de corrupción con que políticos, partidos y agencias gubernamentales eran sometidos a intereses de empresas corporativas.

Por último, se debe legislar en materia de mecanismos de participación ciudadana argumentando que hay poca credibilidad en las instituciones, por lo que se hace necesario que existan recursos a través de los cuales la población canalice sus inquietudes, y con ellos puedan ser escuchadas sus opiniones, por lo que, no queda más que expresar que tanto el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato cumplen con esa función a fin de que la población recupere la confianza en las mismas.

Uno de estos instrumentos de la democracia directa es el plebiscito. El plebiscito, por lo tanto, es la consulta del cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional<sup>656</sup>, no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica<sup>657</sup>. Así, tenemos que la instrumentación del plebiscito consiste en que la autoridad someta un asunto de especial interés a la opinión de la ciudadanía, para que ella apruebe o rechace la propuesta. De esta manera, este proceso se ha llevado frecuentemente a cabo en coyunturas históricas donde se discute el reconocimiento de la autonomía política a una zona geográfica, la caída o permanencia de regímenes autoritarios o la incorporación del país a un acuerdo internacional que restrinja su soberanía<sup>658</sup>.

En la antigua Roma, esta deliberación del pueblo era convocada por el tribuno, mientras tanto, en Europa, se refería a votaciones sobre temas relevantes en materia

---

contenidas en la boleta para evitar sesgos de la voluntad ciudadana y sí la aprobación necesita de representatividad territorial o numérica de la población (vid. Zazueta Villegas, Ricardo, *Participación ciudadana. La democracia de todos los días*, Porrúa, México, p. 65).

<sup>656</sup> Vid. Gamboa Montejano, Claudia, García San Vicente, María de la Luz y González Chávez, Jorge, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LVIII legislatura, así como derecho comparado y opiniones especializadas*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Dirección General de Bibliotecas, servicios de investigación y análisis, división de política interior, México, marzo 2003, p. 5

<sup>657</sup> Vid. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional, Colecciones de textos jurídicos universitarios*, Oxford University Press, México, 1999

<sup>658</sup> Un ejemplo, tenemos que en la década de los noventa diversas naciones pusieron a consideración de la población electoral, la posibilidad de que sus regímenes políticos formaran parte de la naciente Unión europea, mientras España, Finlandia y Austria obtuvieron un respaldo mayoritario, Finlandia, Noruega y Suiza, se destacaron por su rechazo a limitar su capacidad soberana. Otras experiencias sobresalientes fueron el plebiscito que dio paso a la democracia en Chile, tras casi dos décadas de dominio ejercido por el General Augusto Pinochet, y por último se recuerda el plebiscito para que la provincia de Quebec gestionara su independencia (vid. Zazueta Villegas, Ricardo, *Participación ciudadana. La democracia de todos los días*, Porrúa, México, p. 65).

constitucional, surgiendo en la Revolución Francesa la divulgación de ideologías basadas en la soberanía popular, cuando el pueblo delibera sobre algún tema<sup>659</sup>. Ante esto, el plebiscito es la consulta a los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva, decisión de independencia, determinación del destino nacional, anexión o cesión de territorios, secesión o unión con otro estado, etcétera, que, por comprometer el destino nacional, requiere del expreso consentimiento de los ciudadanos<sup>660</sup>.

El concepto de plebiscito, como ya se ha señalado, tiene su origen en la Roma antigua, en donde se denominaba *plebiscitum*, a la ley que a propuesta de un tribuno establecía la plebe y que tan sólo a esta obligaba. Esta antigua práctica romana se denomina en el Derecho público moderno plebiscito, al igual que el referéndum, en esa época comprendía materias políticas y también legislativas, con el paso del tiempo, el plebiscito se ha diferenciado y ahora se acepta como una consulta en materia política.

En la experiencia de México, el 24 de marzo de 1824, mediante convocatoria, el Congreso del Estado de Chiapas determinó realizar una consulta plebiscitaria con objeto de que el pueblo chiapaneco definiera el futuro del estado; se formularon tres alternativas: a) se excluían de la decisión; b) por la federación de Centroamérica; y c) por la federación con México. El plebiscito incluyó a las mujeres y se estableció un periodo de seis meses para que conocieran y analizaran todas las propuestas, los resultados fueron: por excluirse de la decisión votaron 15.724 (8.9 %) por incorporarse a Centroamérica 64.400 (36.4 %) y por la federación con México 96.829 (54.7 %). Otro ejemplo surge después del triunfo de Benito Juárez por restaurar la República y la caída del Imperio de Maximiliano, en 1867, el presidente Juárez advirtió que era urgente reformar la Constitución de 1857, por ello, el presidente Juárez, apeló al plebiscito.<sup>661</sup>

Actualmente, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal define al plebiscito, como el instrumento mediante el cual se puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previos actos o decisiones del jefe de gobierno, que sean trascendentes para la vida política del Distrito Federal. El jefe de gobierno

<sup>659</sup> Vid. Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 1183

<sup>660</sup> Vid. Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, México 2002, p. 750

<sup>661</sup> Vid. Serrano Migallón, Fernando, y Arriola Woog, Carlos, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República – UNAM, 2003, México, p. 31

puede iniciarlo, o bien el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. No puede ser materia de plebiscito: la tributaria, fiscal o de egresos, el régimen interno de la administración pública, los actos cuya realización sea obligatoria por ley. Para que el resultado sea vinculatorio, se requiere que la opción ganadora obtenga la mayoría de la votación, válidamente emitida y corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.<sup>662</sup>

Con respecto al referéndum, su antecedente se encuentra en las instituciones democráticas de la antigua Grecia, en las prácticas de tribus germánicas, en los consejos municipales de Inglaterra y, en la época contemporánea, en países como Suiza – concretamente, el procedimiento de referéndum tuvo su origen en Suiza alrededor del siglo XVI–. En los Estados Unidos, se comienza a utilizar a partir de 1818 y en la actualidad su uso es generalizado en los estados de la Federación. En Francia se comenzó a utilizar durante la revolución de 1879, pero desapareció durante la Tercera República para reimplantarse con la Constitución de 1946. Al finalizar la Primera Guerra Mundial se instaura en las nuevas constituciones, entre otras, la Constitución austriaca de 1920 y la Constitución española de 1931. En Italia se establece en la Constitución de 1947 y, de hecho, con la posguerra se inició una ola democratizadora que difundió el uso del referéndum como manifestación de soberanía popular sobre un problema o eficacia del sistema político jurídico.

El referéndum, del latín *referendum*<sup>663</sup>, de *referre*, referir, es una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre la aprobación o rechazo de una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. Es el procedimiento a través del cual los ciudadanos pueden intervenir acerca de una decisión tomada o preparada por sus representantes; si aceptan el texto se convierte en ley y si lo rechazan no se aplica<sup>664</sup>, es decir, se somete a la aprobación ciudadana mediante este mecanismo una nueva Constitución, una reforma constitucional, alguna

---

<sup>662</sup> Ley de participación ciudadana del Distrito Federal, artículos 12 y 22, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Abril 2008

<sup>663</sup> Es útil cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad, reviste de legitimidad a los cambios legislativos instrumentados por los gobiernos, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva, que somete la validez y eficacia de la ley (vid. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 363).

<sup>664</sup> Vid. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, ediciones Ariel, México, 1996, p. 125

ley o alguna decisión política. Por otra parte, el referéndum es el acto decisorio por el cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o de rechazo a cualquier medida gubernativa que conforme a la ley debe ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida, sino llanamente su confirmación o rechazo.<sup>665</sup>

Se admiten dos clases de referéndum, el obligatorio, que puede ser impuesto constitucionalmente y por el cual las normas jurídicas carecen de validez sin la aprobación popular, y el facultativo, que se asigna como facultad discrecional del legislativo o el ejecutivo pero no es requisito para la entrada en vigor de las leyes o sus reformas.

Así, de acuerdo a los efectos de la votación, es factible que el referéndum sea de sanción, si es necesaria la aprobación popular para que la disposición entre en vigor, o de consulta cuando la voluntad expresada en las urnas no vincula a las autoridades<sup>666</sup>. El referéndum constitucional o legal, es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país<sup>667</sup>. Por su parte, en el referéndum consultivo se deja a la interpretación del voto a la legislatura y su obligatoriedad consiste en el costo político que supondría no obedecerlo y no en una obligación legal. Pero por otro lado, en el referéndum vinculante se establece como requisito adicional la participación de un número determinado de electores, para ser considerado como obligatorio<sup>668</sup>. En cualquier caso, el referéndum es un instrumento de la democracia directa, puesto que para decidir la gente no tiene ningún intermediario, sin embargo, la gente no tiene facultades para efectuar la acción sobre la que se ha decidido<sup>669</sup>.

En México, se ha dicho que el referéndum sería un significativo avance hacia la democracia. Se ha pensado que el referéndum maximiza el grado de legitimidad de una

---

<sup>665</sup> Vid. Prelot, Marcel y Boulovis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, París, 1990, pp. 183-184.

<sup>666</sup> Vid. García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1987, p. 183.

<sup>667</sup> Prud'homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa," en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 25.

<sup>668</sup> Vid. <http://es.wikipedia.org/wiki/referendum>

<sup>669</sup> Álvarez., Ricardo, "Democracia Directa," en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Año VII, número 58, Enero-Febrero 1998, p. 85

decisión, porque los electorales asumen que sus decisiones son más legítimas que las que pudieran tomar cualquier representante gubernamental. Sin embargo, algunos se han expresado en el sentido de que la decisión sobre los temas es secundaria a la elección de los hombres que habrán de tomar en sus manos las decisiones<sup>670</sup>.

Una de las principales objeciones en contra del referéndum, es el hecho de que representa un mecanismo de decisiones de suma cero, esto es, un sistema literalmente de mayoría que deja sin ninguna oportunidad a la minoría. La mayoría se lleva todo y la minoría pierde todo. Otra postura considera que la democracia semidirecta también puede ser un elemento desafiante de la participación y propósito ciudadano, sus argumentos se centran en que la mayoría de las ocasiones, tanto los referéndums como los plebiscitos son promovidos por grupos de presión en búsqueda de su bienestar.

Tal situación provoca superficialidad en el debate público, una manipulación social, generación de confusión entre los electores que desconocen los tecnicismos discutidos en la solución del disenso y un descrédito de las instituciones tradicionales creadas para la decisión política. Por estas razones, algunos llegan a afirmar que dichos mecanismos de participación ciudadana son contrarios a la formación de una cultura cívica responsable, e inclusive, convirtiéndose en factores desestabilizadores del régimen democrático y sistema representativo<sup>671</sup>.

Podríamos finalizar este apartado indicando algunas diferencias, ya apuntadas, entre plebiscito y referéndum. El plebiscito deriva de la noción más amplia de soberanía popular, no afecta a actos de naturaleza normativa, sino que se refiere más a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno, afectando cuestiones de carácter territorial y materias relativas a la forma de gobierno. Su ejercicio se relaciona con decisiones políticas fundamentales de un país, ya que su contenido siempre alude a

---

<sup>670</sup> Vid. Álvarez A. Ricardo, "Democracia Directa", op. cit., p. 96.

<sup>671</sup> El referéndum representa la más perfecta y mecánica encarnación de un sistema de tiranía mayoritaria. Por otro lado, mediante el referéndum, el pueblo participa sin intermediarios en el proceso de creación de normas jurídicas, colaborando con el legislador ordinario en la formulación de leyes y con el poder constituyente en las reformas a la carta suprema. La doctrina lo considera como un acto decisorio autónomo, de carácter normativo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual solo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. En donde, algunos países lo consideran obligatorio para la reforma de disposiciones en su carta máxima o a discreción de la autoridad ejecutiva o legislativa en reglamentaciones de carácter secundario (vid. Zazueta Villegas, Ricardo, *Participación ciudadana. La democracia de todos los días*, op. cit., p. 65).

cuestiones de soberanía. En concreto consiste en una consulta directa a la población sobre asuntos de excepcional importancia, los cuales, pueden ser relativos a la independencia, la extensión territorial, uniones con otros estados, etc., en general, se trata de decisiones que comprometen el destino nacional y por tanto, es deseable que cuenten con la más amplia consulta y respaldo ciudadano.

El plebiscito, por lo tanto, es la consulta del cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica. Mientras tanto, el referéndum, es conceptualizado como el derecho de los ciudadanos para aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas, es decir, constituye un mecanismo para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo.

#### **II.4.3. Redinción de cuentas y revocación de mandato**

Para partir con este tema, es oportuno referirnos a los servidores públicos, los cuales, tienen encomendado un mandato constitucional que les fue concedido por medio de la elección, este mandato es otorgado por los ciudadanos a través del voto, para que funjan como nuestros representantes. Servidor público es aquel que, independientemente de su denominación, está bajo un régimen de función pública, normado por una ley específica de derecho público o equivalente y asume actividades enmarcadas en los intereses del Estado.<sup>672</sup> Estas personas no son simples empleados o trabajadores del Estado, en razón de que sus funciones esenciales atañen al Estado.<sup>673</sup>

Por lo que respecta a la distinción entre servidor público y personal de confianza, no existe un criterio definido para determinar esa calidad. En el caso de México, la propia Suprema Corte de Justicia, ha sustentado diversos criterios respecto de la clasificación

---

<sup>672</sup> Vid. Gamboa Montejano, Claudia, y González Chávez, Jorge, “Responsabilidad de los servidores públicos,” en *Estudio teórico doctrinal*, LX Legislatura, Abril, 2007

<sup>673</sup> En la mayoría de los países, se define como servidores públicos, a quienes se desempeñan en el poder judicial, junto con los integrantes de la administración pública y los empleados administrativos del poder legislativo. Otra definición va encaminada a señalar que el servidor público, es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico a intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado (vid. Morales Paulín, Carlos A., *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1995, p. 87).

de los empleados de confianza y ha expresado que si bien es cierto que los servidores públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta principios sociales, sin embargo, los puestos de confianza constituyen una excepción que debe ser rigurosamente atendida en razón de sus funciones que en la propia ley se consignan que de acuerdo al nombramiento deben ser atendidas en su carácter y contenido.<sup>674</sup>

Continuando en este sentido, la palabra “funcionario” proviene de “función” del latín *funtio-onis* sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones; por consiguiente, funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia, con carácter permanente y público.<sup>675</sup> En virtud de la designación especial o legal, ya sea, por decreto, o por elección, constituye, expresa o ejercita la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público.<sup>676</sup> En cambio, el empleado público, es la persona física que mediante nombramiento desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública sin contar con facultades o poderes de decisión o de mando ni representar al órgano, dependencias o institución en que labora.<sup>677</sup>

Por ello, algunos han expresado, que los diputados no son representantes, sino delegados del pueblo y establecen una similitud entre el mandato político y el mandato civil, planteado en el sentido, que si se daban instrucciones a un comisionado y éste no las cumple, puede ser destituido mediante la revocación del mandato por los selectores o comitentes.<sup>678</sup> Es así como surge el llamado *recall* o revocación del mandato derivado de la estrecha relación entre electores y elegidos.

Los conflictos éticos con los que se enfrentan los servidores públicos, generan aprietos entre los principios de acción y responsabilidad, dado que los funcionarios actúan para otros, asumen derechos y obligaciones que los ciudadanos ordinarios no tienen o al menos no en el mismo grado. En este ámbito, existe una mutua dependencia

---

<sup>674</sup> Vid. Barajas Montes de Oca, Santiago, *Trabajadores de confianza*, *Nuevo Diccionario jurídico mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México – Porrúa, México, p. 369

<sup>675</sup> Vid. De Pina Vara, Rafael, *Diccionario jurídico*, Porrúa, México, 2000, p. 296

<sup>676</sup> Vid. Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, Tomo II, Editorial Roque de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1964, pp. 263 y 269

<sup>677</sup> Vid. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Porrúa, México, 1988, p. 359

<sup>678</sup> Vid. Revocación de Mandato, *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Tomo XIX, editorial Driskili, SA., Buenos Aires, Argentina, 1991, p. 29.

entre ética y democracia, por lo que la política democrática sustenta a la vez una ética democrática. En el momento en que un servidor público toma una decisión no observando el cambio impuesto por la democracia nos enfrentamos a un problema no sólo ético, sino de legalidad y de cultura política.

En el caso de México, al estar relacionadas las funciones del servidor público con conceptos del viejo régimen,<sup>679</sup> en algunos casos observamos que el ejercicio de los cargos públicos representa un problema no sólo operativo sino de mística institucional en el cual, las relaciones clientelares, la corrupción y el tráfico de influencias se vuelven sinónimos del ejercicio de la función pública. En este orden de ideas, en México la desaparición de un horizonte político<sup>680</sup> ha arrojado desde hace tiempo el descredito sobre la propia palabra “política”, cuyo significado, los ciudadanos lo han convertido en demagogia del poder. El ejercicio de los cargos públicos ésta desgastado, es ineficaz e insuficiente, ha sido rebasado por la realidad mexicana al no tomar en cuenta los cambios impuestos por la democracia.

Las estructuras gubernamentales están diseñadas y funcionan bajo un esquema heredado de los regímenes anteriores, por tanto, el actual reto es contar con un nuevo marco que oriente, facilite y permita a la administración pública ser más eficiente, promoviendo la implementación de políticas públicas que impulsen el crecimiento y la competitividad, y a la vez, constituyan el eje para superar los rezagos sociales de un importante segmento de la población. Además, es necesario establecer mecanismos de participación ciudadana como elementos que equilibren y controlen el ejercicio del poder político a través de instrumentos como la revocación de mandato.

La rendición de cuentas y la transparencia son instrumentos que contribuyen, sin duda, en la construcción de nuevas formas de entender y ejercer los cargos públicos. A pesar de esta imagen negativa de la política y los políticos, la política mexicana como actividad está regulada por los principios de la ética, que según Aristóteles, cobra una dimensión de suma importancia en un régimen democrático.<sup>681</sup> En este sentido, la ética

---

<sup>679</sup> Vid. Vargas Solano, Néstor, “¿Manos sucias democráticas?,” en *Congresistas*, Año 8, número 181, del 15 al 28 de febrero de 2009, p. 13

<sup>680</sup> Vid. Castoriadis, Cornelius, “La gabardina de la ética,” traducción de Maijala Meza, en *Lette internationale*, número 37, México, 1993.

<sup>681</sup> Vid. Vargas Solano, Néstor, “¿Manos sucias democráticas?,” op. cit., p. 13



política, se ocupa de los principios o normas de acción que deben regir el comportamiento del político, en su calidad de servidor público, y como responsables en última instancia del bienestar y seguridad de toda la población.

El vocablo “responsabilidad” deriva del latín *respondo*, compuesto de *re* y *spondeo*, que es traducible como estar obligado; se trata de una voz anfibológica, dadas sus diversas interpretaciones, calidad de responsable, deuda, obligación de responder, o capacidad existente de todo sujeto para reconocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo inteligente y libre.<sup>682</sup> Mientras tanto, la responsabilidad civil no tiene como punto de partida un daño social sino un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular.<sup>683</sup> Desde el surgimiento del Estado y del Derecho, el perjudicado no puede, por sí, aplicar un castigo al autor de dicho mal, sino que deberá limitarse a solicitar ante los tribunales competentes la reparación del daño o perjuicio ocasionado.<sup>684</sup>

En cambio, la transparencia y el acceso a la información pública, son herramientas de control en el Estado constitucional en manos de la ciudadanía, mecanismos que cada día cobran una mayor exigencia en toda sociedad abierta y plural.<sup>685</sup> En la realidad que actualmente estamos viviendo, los actos gubernamentales secretos, la mentira, el ocultamiento de información o la difusión a cuentagotas, las llamadas filtraciones, el espionaje, las simulaciones, son imágenes novelescas pero muy reales en nuestros tiempos, ilustran de un modo el ejercicio del poder público incompatible con los compromisos de apertura, transparencia y publicidad de un estado constitucional.

---

<sup>682</sup> Vid. Responsabilidad. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Tomo II, Calpe, 1999, Madrid, España, p. 1784

<sup>683</sup> Vid. Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, Porrúa, México, 1978, p. 369

<sup>684</sup> La responsabilidad de los servidores públicos, se conforma por cuatro vertientes, responsabilidad política, para los servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; responsabilidad penal, para aquellos servidores públicos que incurran en delito; responsabilidad administrativa, para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; y responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, sin perjuicio de ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y por distintas sanciones. Amparo en revisión 237/94 Federico Vega Copca y otro, 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente Juan Díaz Romero. Secretarías: Adriana Campuzano de Ortiz, Semanario judicial de la federación y su Gaceta. Novena época, tomo III, abril de 1996, p. 128

<sup>685</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 234

La transparencia ahora es una exigencia democrática y republicana, es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sea una realidad. De ahí que se sostenga que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia.<sup>686</sup> Es una condición consustancial del ejercicio democrático del poder, acompañada del procedimiento decisorio democrático, que va desde la competición electoral por el voto ciudadano, hasta el proceso de toma de decisiones en las instancias gubernamentales y la consecuente rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.<sup>687</sup>

El régimen de transparencia y el derecho de acceso a la información pública permiten garantizar un control democrático indirecto, un control social de las acciones de los poderes públicos y de los demás sujetos obligados a entregar información.<sup>688</sup> Se transforma en una forma permanente de rendición de cuentas, en una circunstancia favorable para que cualquier ciudadano ejerza su facultad de control indirecto del poder y, en este sentido, la transparencia es una herramienta preventiva e indispensable. Son elementos del Estado constitucional y están íntimamente relacionados, pues ambos son mecanismos de control del poder,<sup>689</sup> porque, mientras la transparencia supone la apertura de la información pública y la actividad gubernamental a la sociedad, la rendición de cuentas permite determinar la responsabilidad por dicho actuar gubernamental y sus consecuencias.

No hay dejar de un lado que la rendición de cuentas es un concepto fundamental a considerar cuando se asume la política democrática de calidad, ya que, plantea el alcance y diversos sistemas de control del poder. El sistema de rendición de cuentas<sup>690</sup> incluye por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y, así mismo, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

---

<sup>686</sup> Peschard, Jacqueline, “Transparencia y partidos políticos”, en *Cuadernos de transparencia*, número 8, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007, p. 12.

<sup>687</sup> Vid. Salazar Ugarte, Pedro, *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007, pp. 263-264

<sup>688</sup> Vid. Schedler, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?,” en *Cuadernos de transparencia*, número 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007.

<sup>689</sup> Vid. Fox, Jonathan, *Transparencia y rendición de cuentas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 174- 198

<sup>690</sup> Vid. Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004, p. 12

Los beneficios de la rendición de cuentas sobre la calidad del sistema democrático, pueden sintetizarse en la mejora de la calidad de la información; facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés; genera incentivos para evitar conductas corruptas; permite la verificación del cumplimiento de las normas; pone obstáculos a la desviación de fondos públicos; y brinda parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.<sup>691</sup>

En México, las responsabilidades inherentes al poder público representan actualmente el nuevo eje de la discusión política;<sup>692</sup> en este contexto, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización se han convertido en demanda permanente de la sociedad mexicana. Por ello, en el año 2002 el congreso aprobó la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública y Gubernamental.<sup>693</sup> Cuando se habla del derecho a la información, nos estamos refiriendo a la distribución del poder político, y por ello, ha sido difícil observar que los gobiernos estén dispuestos a compartir el poder político *mutu proprio*.<sup>694</sup>

Es por ello por lo que es común observar la opacidad en la transparencia, en la forma de difusión de la información oficial al grado de no revelar cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones.<sup>695</sup> No olvidemos que tanto los secretos como la opacidad son elementos antidemocráticos del poder, elementos injustos, ilícitos, e inmorales que desvirtúan a las instituciones.<sup>696</sup>

---

<sup>691</sup> Ferreira, Dresier, *Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación*, México, 2004

<sup>692</sup> Vid. onzález de Aragón, Arturo, "Fiscalización y rendición de cuentas," en *Primer coloquio la transparencia nacional como política del estado democrático*, Instituto Nacional de Administración Pública - Secretaría de la Función Pública, México, p. 55

<sup>693</sup> En esta ley, se establece como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, (artículo 1). Así mismo, expresa que toda la información gubernamental a que se refiere esta ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala, (artículo 2). Dentro de los seis objetivos que establece la ley en el artículo 4, se destaca el que tiene que ver con los ciudadanos y la rendición de cuentas: IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.

<sup>694</sup> Vid. Roberts, Alasdair, *Blacked Out: Government Secrecy in the information Age*, Cambridge University Press, p. 87

<sup>695</sup> Vid. Ackerman, John, *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 180.

<sup>696</sup> Vid. Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Trotta, Madrid, España, 2003, pp. 431 – 437

Ligado a ello, está la falta de rigor en el uso de las fuentes de información; es la mayor pereza e insolvencia profesional del periodista. Pues bien, el derecho de acceso a la información, y los mecanismos diseñados por la Constitución mexicana y sus leyes e instituciones garantes pueden convertirse en buena medida en la fórmula para combatir la ola de noticias sesgadas, inasibles y acompañadas de comentarios nebulosos.<sup>697</sup>

Durante este proceso de transparencia hemos observado como las autoridades se protegen de las presiones mediante la publicidad, esto en razón de que la publicidad tiene amplia relación con el proceso político, debido a que las elecciones cumplen con su función si el ciudadano está en condiciones de formarse un juicio sobre las cuestiones políticas y toma de decisiones de sus autoridades.<sup>698</sup> La televisión condiciona o puede condicionar fuertemente al gobierno, con respecto, a lo que un gobierno puede y no puede hacer, o decidir lo que va a hacer.<sup>699</sup> Sin embargo, sin publicidad no hay democracia, ni manera de controlar democráticamente al poder y exigirle cuentas, es decir, la publicidad es un mal necesario, y fundamental para justificar las reglas, las instituciones, y las decisiones de los políticos.<sup>700</sup>

La transparencia y la rendición de cuentas generan en la ciudadanía no sólo razones para actuar, sino convicciones que permiten dejar de lado o evitar el estancamiento burocrático que caracteriza a muchas de las instituciones públicas.<sup>701</sup> El avance y el retroceso sólo pueden advertirse con el paso del tiempo. En este transcurrir del tiempo es imprescindible que nunca vuelva a reservarse la información sobre el incumplimiento de obligaciones legales de servidores públicos, juzgamiento erróneo o violatorio de los derechos, las conductas deshonestas o las graves deficiencias de administración.<sup>702</sup>

<sup>697</sup> Vid. *Milenio*, 15 de junio 2007.

<sup>698</sup> Vid. Vanossi, Jorge, *Enfoque jurídico de la corrupción en Américas*, Editorial propuesta y control 23, Buenos Aires, Argentina, 1992, pp. 2558, 2569, 2572

<sup>699</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Homo videns; la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, España, 1998, pp. 66 y 67.

<sup>700</sup> En cuanto a la legitimidad, el constitucionalismo moderno está ligado a los principios iusnaturalistas, mediante la racionalización del derecho vigente se fundamenta la legitimidad en el consenso racional de los ciudadanos. Una constitución escrita tiene los objetivos de impedir un gobierno arbitrario, y de garantizar los derechos de los ciudadanos para impedir que sean violados por el Estado. Vid. Matteucci, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, traducción de F.J. Ansuategui Roig y M. Martínez Neira, Trotta-Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho de Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998, p. 23

<sup>701</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 234

<sup>702</sup> Vid. Olvera, Alberto J., *Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México*, Fondo de Cultura Económica, 2003

Con la finalidad de continuar con sosteniendo a aquellos servidores públicos deshonestos, es imperativo que en México se implemente la figura de revocación de mandato; esta proviene de *recall*, cuyo origen es estadounidense, sirve para destituir de su cargo al servidor público de elección ciudadana cuando lo solicite un número de electores que determine la ley, debido a que perdieron la confianza en él. Antes de continuar describiendo la figura de revocación de mandato, es oportuno entender la figura del mandato, que es la comisión a actuar en representación de alguien, etimológicamente proviene de *mandare* que significa encomendar, encargar, poner en manos o de dar órdenes.<sup>703</sup> El mandato que conocemos del derecho privado se traslada al derecho público, ya que en la designación de diputados, se otorga un mandato por los electores a los elegidos para actuar en lugar suyo.

Mientras tanto el mandato representativo es el conjunto de individuos que representa a la nación; estos representantes están ligados por un mandato recibido de sus electores, siendo este planteamiento el que predomina en los parlamentos. En tanto, la representación tiene las características del mandato civil, aunque la representación política tiene sus particularidades, pero, para la figura de revocación del mandato, aplica la figura civil.<sup>704</sup>

La idea de revocación de mandato surge de la relación existente entre los ciudadanos y los diputados que aquéllos eligieron,<sup>705</sup> en un principio se entendió como el contrato civil de mandato consistente en el acuerdo de voluntades, por virtud del cual

---

<sup>703</sup>Vid. [www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dice\\_tparla/m.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dice_tparla/m.pdf)

<sup>704</sup> Vid. El artículo 2546 del Código Civil Federal, señala: El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga. Artículo 2550, El mandato puede ser escrito o verbal. Artículo 2547, El contrato de mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario. El mandato que implica el ejercicio de una profesión se presume aceptado cuando es conferido a personas que ofrecen al público el ejercicio de su profesión por el sólo hecho de que no lo rehúsen dentro de los tres días siguientes. La aceptación puede ser expresa o tácita. Aceptación tácita es todo acto en ejecución de un mandato. El Código señala que pueden ser objeto del mandato todos los actos lícitos para los que la ley no exige la intervención personal del interesado (vid. [www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/doc/I.doc](http://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/doc/I.doc)).

<sup>705</sup> Los diputados franceses de la época revolucionaria acudían ante sus electores a recibir instrucciones para cumplirlas en el seno de la Asamblea, así fue como, en la Francia de 1789, aún después de la revolución francesa, era común dar instrucciones a los representantes. Sin embargo, esta dinámica parlamentaria provocó que los representantes de la ciudadanía adoptaran decisiones por sí mismo, ante la imposibilidad de consultar a sus electores, hechos que pusieron en duda las explicaciones sobre la naturaleza jurídica de la representación política entendida como mandato imperativo. Las consecuencias del mandato imperativo condujeron a la necesidad de dotar al electorado de un mecanismo para sancionar al mandatario que no cumpliera con su cometido, se pensó que los electores podían revocar el mandato que habían otorgado, medida que resultó tan impráctica como insuficiente (vid. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 345-346).

una parte denominada mandatario actúa en nombre y de acuerdo con las instrucciones de la otra parte, identificada como mandante de tal manera que ésta se atribuye los actos realizados por la primera.<sup>706</sup>

La razón de que en México, este mecanismo de la democracia participativa ha sido menos utilizado, es debido a la importancia que reviste, pues a través de él se puede poner en peligro la estabilidad política de los estados, ya que este mecanismo permite al pueblo solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato.<sup>707</sup> Como ya se ha expresado, la revocación del mandato, es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido.

Esta figura abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, se someta a consulta la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado.<sup>708</sup> De las instituciones de la democracia directa, la revocación del mandato es, sin duda, la más cuestionada, la

<sup>706</sup> En países como Inglaterra y Holanda, también se practicó el mandato, pero ahí la instrucción provenía de los electores. La Constitución de Massachussets de 1787, considerada pionera del constitucionalismo moderno, establecía el derecho del pueblo a dar instrucciones a sus representantes. Con ello, en los Estados Unidos de Norteamérica, la incorporó principalmente basándose en la pérdida de la confianza de los funcionarios públicos, publicándose las medidas legales, administrativas y judiciales. En México, la experiencia ha demostrado que hemos tenido algunos casos de corrupción, como el pemexgate y la amigos de fox, que bien podrían ser el detonante para la implementación de la figura en México (vid. Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos: Pemex y Amigos de Fox*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 133 – 179).

<sup>707</sup> Vid. Puertas Gómez, Gerardo, “Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico - conceptual,” en *Revista del Tribunal Federal Electoral de Poder Judicial de la Federación*, número 11, México, 1998, p. 84

<sup>708</sup> Los argumentos que se han expresado a favor de este mecanismo, reconoce que la soberanía radica en el pueblo; que son los ciudadanos quienes revocan el mandato; a diferencia del juicio político en donde los encargados de desahogarlo son autoridades; mediante este mecanismo, se hace posible que la sociedad sirva de influencia para la toma de decisiones políticas; permite que la ciudadanía permanezca atenta a la acción política; es un incentivo muy importante de responsabilidad, ya que, ante la posibilidad de revocación los representantes tienen que cumplir con lo prometido y desempeñar su encargo conforme a la ley. A diferencia de los procedimientos para la destitución de servidores públicos, como el juicio político en donde hay que comprobar la falta en la que incurrió el servidor público, en la revocación del mandato la ciudadanía lo puede solicitar cuando perciba la falta de representatividad del servidor público, fortaleciendo el sistema representativo. En cambio los argumentos en contra, se enfocan a considerar que hay métodos más eficaces para la remoción de representantes en donde se sigue un procedimiento, respetando las garantías del procesado, el cual, se lleva a cabo por expertos en política o en derecho. Se considera que la reelección sirve para garantizar su responsabilidad. Consideran que los procesos de revocación de mandato son disruptivos, polarizados y altamente divisibles, porque en el caso de que no se logre revocar al funcionario, éste se puede tornar en una autoridad más irresponsable y arrogante. La revocación no siempre se dirige contra un funcionario responsable del malestar ciudadano, sino que en ocasiones son medidas adoptadas por las políticas públicas impuestas. Se atenta contra las bases del concepto de representación (vid. García Campos Alan, “La revocación del mandato. Un breve acercamiento teórico,” en *Quid Juris*, Tribunal Electoral de Chihuahua, Chihuahua, México, p. 28).

que menos adeptos tiene y la que provoca más polarización, por eso se explica su escaso reconocimiento normativo, los candados, restricciones y agravantes que existen para su ejercicio, las pocas ocasiones en que se han instrumentado, y la limitada discusión doctrinaria que ha generado.

En Latinoamérica, este mecanismo está regulado a nivel nacional en Ecuador, Panamá y Venezuela.<sup>709</sup> En el caso de México, su constitución política y su ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, establecen mecanismos para sancionar a aquellos servidores públicos que han infringido la ley. En ellas se establece que los tipos de responsabilidad de los servidores públicos, son la política, la penal, la civil y la administrativa, el artículo 109 constitucional establece los procedimientos para la aplicación de las sanciones, en donde un mismo acto u omisión puede generar dos o más de esas responsabilidades. Sin embargo, la constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta.

En este orden de ideas, la ley mexicana establece que se entiende por servidores públicos,<sup>710</sup> a los representantes de elección popular, miembros de los poderes judicial

---

<sup>709</sup> En Ecuador, la revocación de mandato opera para los diputados, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. En Panamá, es ejercida por los partidos políticos para revocar el mandato de los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato corregimiento, la cual puede ser iniciada por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por éstos. Y en Venezuela, la revocatoria de mandato procede contra todos los cargos de elección popular, incluida para el presidente de la república. Fue utilizado a nivel nacional en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez, pero los resultados arrojaron su ratificación (vid. Zovatto G. Daniel, “Las instituciones de la democracia a nivel nacional en América latina: Un balance comparado 1978 – 2007,” en *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Mayo 2007).

<sup>710</sup> Artículo 108 Constitucional. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes

federal, y del distrito federal, funcionarios y empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la unión, en la asamblea legislativa del distrito federal, o en la administración pública federal o en el Distrito Federal. Los servidores públicos de los organismos autónomos contemplados en la constitución y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.<sup>711</sup>

En México, como en muchas partes del mundo, los servidores públicos corruptos son sujetos de procedimientos para fincarles responsabilidades, tal es el caso de juicio político y declaración de procedencia. En México, el juicio político está inspirado en el *impeachment* anglosajón, invocado en 1376 en Inglaterra, por primera vez, en contra de Lord William Latimer, consejero privado del rey Eduardo II, acusado ante la Cámara de los Lores por la Cámara de los Comunes, por mala conducta, consistente en malversación vergonzosa y fraudes financieros, fue declarado culpable y, en consecuencia se le separó de su cargo, se le encarceló y se le impuso una multa, si bien, posteriormente, el monarca lo reincorporo en su antiguo empleo. Pero la Cámara de los Comunes, en el reinado de Enrique II, lo presionó para que lo privara de sus cargos a consecuencia del *impeachment*, lo que dio origen a la inhabilitación de Lord William Latimer.<sup>712</sup> De Inglaterra, el *impeachment* pasó a los Estados Unidos, donde las sanciones quedaron reducidas a las de carácter político, consistentes en la separación del servidor público y a su inhabilitación para ocupar cargos públicos. El *impeachment* estadounidense, sirvió de modelo para el juicio político mexicano, acotando su cobertura, a aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los servidores públicos, en otras palabras al abuso o violación de su cargo público.<sup>713</sup>

Esta responsabilidad política en México, se determina a través del juicio político, procediendo en contra de los servidores públicos federales, estatales y del distrito federal que desempeñen cargos importantes, cuando en el ejercicio de sus funciones

---

desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, p. 71, 2009).

<sup>711</sup> Artículo 2, Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2009, p. 1

<sup>712</sup> Vid. Benítez Lugo, José Luis, *El juicio político en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p.2.

<sup>713</sup> Vid. Hamilton, Alexander y otros, *El Federalista*, traducción Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 277



incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales, la consecuencia es la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Este juicio político, es el procedimiento al que se puede someter a cualquier servidor público que disponga de inmunidad o fuero constitucional, de acuerdo con lo que establece el artículo 110 constitucional.<sup>714</sup>

Este procedimiento se genera cuando la conducta del servidor público provoca la pérdida de la confianza por la responsabilidad oficial en que incurra.<sup>715</sup> Es decir, se trata del procedimiento constitucional a través del cual un órgano, ya sea legislativo, judicial o mixto, resuelve sobre la responsabilidad política de un servidor público de alto nivel,<sup>716</sup> se establece un tribunal especial, ya que la persona a juzgar dispone de una

---

<sup>714</sup> Vid. Artículo 110. Constitucional. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, p. 72

<sup>715</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 453

<sup>716</sup> La Ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, establece que el objeto es reglamentar la responsabilidad de los servidores públicos. Establece el procedimiento del Juicio Político, el cual puede iniciar cualquier ciudadano y sólo se podrá hacer mientras el funcionario desempeñe su cargo o comisión o hasta un año después de haber concluido. El procedimiento para la acusación penal de los servidores públicos, las declaraciones y resoluciones definitivas de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, tanto para el procedimiento de Juicio Político como para el de Declaración de Procedencia. Se aplica de manera supletoria lo que establece la constitución, la ley orgánica y el reglamento interior del congreso para la discusión y votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento. Y en materia de apreciación de las pruebas, se

situación especial que deriva de su inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeña.<sup>717</sup>

Con respecto a la responsabilidad penal, esta es generada por delitos que comete el servidor público durante su encargo, de acuerdo con lo que establece el artículo 109 fracción II constitucional que establece la obligación de perseguir y sancionar la comisión de los delitos cometidos por los servidores públicos. Mientras el artículo 114 constitucional párrafo segundo, regula los plazos de prescripción para estos delitos, señalando que la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.<sup>718</sup>

---

observarán las disposiciones del Código federal de procedimientos penales. Las sanciones administrativas serán impuestas por la Secretaría de la Contraloría y consistirán en apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución de puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc)

<sup>717</sup> Vid. Fix Zamudio, Héctor, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa, México, 2003, p. 728

<sup>718</sup> Artículo 111 Constitucional. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios

En este punto, hay que hacer hincapié que la declaración de procedencia no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor público, sólo se limita a hacer una exposición que establece la probable existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, la consecuencia es poner a disposición de la justicia al servidor público para que sea un juez del Poder judicial quien decida la culpabilidad o no del inculpaado.

Por su parte, la Cámara de Diputados se convierte en un órgano de control político entre los órganos del poder público, mediante un procedimiento dotado de garantías mínimas, tales como, derecho a la garantía de audiencia, ofrecimiento de pruebas, entre otras. La declaración de procedencia, en México, antes era denominada como desafuero, actualmente sólo se ventila ante la Cámara de Diputados, en donde determinan si se procede o no en contra del inculpaado, esto en razón de que los servidores públicos gozan de inmunidad constitucional, no pueden ser sometidos a los procedimientos penales de averiguación previa ni a los procesos penales, sin que previamente se deje sin efectos dicha inmunidad o fuero.<sup>719</sup>

En cambio, la responsabilidad administrativa, plasmada en los artículos 109 y 113 constitucionales indican que todo servidor público incurre en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones.<sup>720</sup> Las sanciones serán la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan, las cuales deben ser proporcionales entre los beneficios económicos obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios que causó con su conducta, que no podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios.<sup>721</sup>

---

patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, p. 73

<sup>719</sup> Vid. Fix Zamudio, Héctor, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa, México, 2003, p. 708

<sup>720</sup> Vid. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 725-726

<sup>721</sup> Ley federal de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, publicada el 13 de marzo de 2002, tiene por objeto reglamentar a los sujetos de responsabilidad administrativa, las obligaciones, y sanciones administrativas, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos. Las obligaciones de los servidores públicos, señala que el incumplimiento de ellas dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas. En las dependencias y

La consecuencia principal, una vez que se ha comprobado el abuso de autoridad, es que procede la destitución del funcionario público. Aunado a lo anterior, es oportuno manifestar que la constitución mexicana permite en algunos casos, la renuncia de los servidores públicos.<sup>722</sup> En México tuvo amplia aplicación durante el dominio español, al primero que se le aplicó fue al gobernador de indias Francisco de Bobadilla, al ser relevado en el cargo por su sucesor Nicolás Ovando en 1521, Hernán Cortes, en los inicios de la Nueva España, estuvo sujeto a juicio de residencia, como un medio del monarca para recordarles a sus funcionarios que la autoridad que ejercían era delegada y no propia, en consecuencia debían dar cuenta de su actuación al rey.<sup>723</sup>

El juicio de residencia se desarrollaba en dos etapas, la primera iniciaba con la publicación de edictos a través de los cuales se hacía invitación abierta a toda la población a formular denuncias contra el residenciado y sus colaboradores, recibidas las

---

entidades se establecerán unidades en las que cualquier interesado puede presentar quejas por incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos. La secretaria de la función pública, establecerá las normas y procedimientos para que sean atendidas con eficiencia. Las sanciones por falta administrativa son: amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargo o comisiones en el servicio público. Si los hechos denunciados implican responsabilidad penal, la Secretaria de la función pública deberá denunciarlos ante el Ministerio Público o solicitar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas respectivas. Los servidores públicos que resulten responsables conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *Ley Federal de responsabilidad administrativa de los servidores públicos*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2009.

<sup>722</sup> Vid. Artículo 86. El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. Artículo 98. Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado. Artículo 99, Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre los magistrados electorales que integren la Sala Superior. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución. Artículo 115, En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. Artículo 122, Base Segunda, Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, p. 55, 60, 74, 87

<sup>723</sup> Vid. Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomo I, Porrúa, México, 1984, pp. 373 y 374

demandas o quejas, de oficio y de manera reservada, el juez de residencia recabada pruebas e informes. En tanto, en la segunda etapa, el juez formulaba cargos específicos contra el residenciado, a quien le corría traslado para que este formulara su escrito de defensa, hecho lo cual, el juez emitía su sentencia que absolvía o condenaba al residenciado, en este último caso, las penas podían ser de multa, destitución del cargo, inhabilitación perpetua o temporal para desempeñar otro cargo en el gobierno, destierro, y confiscación de bienes.<sup>724</sup>

En cuanto a la responsabilidad civil, de acuerdo con el artículo 11 constitucional párrafo octavo, ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles. Es decir, en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

En lo que respecta a la figura de la revocación del mandato en México, está se encuentra regulada en 27 estados de la república mexicana a nivel municipal, es decir, solo se puede revocar de su mandato a los presidentes municipales o a funcionarios que trabajan dentro del ayuntamiento. En los estados de San Luis Potosí y Yucatán, se prevé a nivel ejecutivo, legislativo, judicial y municipal, aunque la legislación local no es muy clara en cuanto al procedimiento, por lo que se dificulta su aplicabilidad. En el estado de Chihuahua,<sup>725</sup> se cuenta con la mejor regulación, procede en contra del gobernador, diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos, así como, en contra de aquellos que fueron elegidos por medio del voto.

---

<sup>724</sup> Vid. Serrano Migallón, Fernando, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 155

<sup>725</sup> La Constitución Política del Estado de Chihuahua, contempla la revocación del mandato, como un derecho de los ciudadanos chihuahuenses para participar en dichos procesos. Señala que los funcionarios públicos sujetos de revocación de mandato, son gobernador, diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos, indicando que procederá en contra de aquellos que fueron elegidos por medio del voto. Para que proceda, se requiere de la solicitud suscrita por al menos 10% de los ciudadanos del estado, municipio o distrito, según sea el caso, pero impone una candado, al señalar que sólo se podrá solicitar, una vez que haya transcurrido una tercera parte del periodo para el cual fue electo, esto con la finalidad de que trascorra tiempo suficiente para ver el desempeño del servidor público (art. 27). El tribunal estatal electoral, es el encargado de resolver en forma definitiva las impugnaciones que se presenten en materia de revocación de mandato, para tal efecto, funcionara en pleno durante su proceso electoral (art. 37). Las resoluciones que dicta el tribunal estatal electoral serán definitivas e inatacables. Se faculta al congreso del estado, para que suspenda el mandato de los municipios por las causas graves que marque el código municipal, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, siempre y cuando los municipios hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas (art. 39) El Instituto estatal electoral, será la autoridad que lleve a cabo el procedimiento de revocación de mandato, quien efectúa el cómputo y dicte los actos jurídicos que proceda. Constitución Política del Estado de Chihuahua (vid. [www.ieechihuahua.org.mx](http://www.ieechihuahua.org.mx)).

El control político de los servidores públicos a través de la legislación, en México, comprende la implementación de medidas de control que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos; el control presupuestal, que abarca tanto la aprobación inicial como la verificación del presupuesto anual. Otra forma de control político, es el que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de estados y titulares de organismos y empresas de participación estatal, que comparezcan ante las cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal.<sup>726</sup>

El proceso de transición democrática en México, implica el paso aún inacabado de una determinada forma de entender y ejercer la política, basado en una concepción autoritaria, patrimonialista, discrecional, a una visión basada, en la ética, en el ejercicio de los cargos públicos, en la rendición de cuentas y en la transparencia. Por tal motivo, es imprescindible que el proceso democrático cumpla con ciertas restricciones éticas, se debe poner límites al ejercicio de los cargos públicos, lo cual con lleva, el sometimiento del poder político al estado de derecho.<sup>727</sup>

Por ello, el reto del futuro de México, es abrir la administración pública a la coadyuvancia ciudadana, fomentando una participación activa en la toma de decisiones en los asuntos públicos. Crear espacios de participación en la toma de decisiones, apegados a la legalidad, respetando el disenso, el dialogo, la tolerancia, la equidad, la construcción de ámbitos de inclusión de la ciudadanía, contando con mecanismos de control, de rendición de cuentas y transparencia, como elementos que orienten de manera ética el ejercicio de los cargos públicos, poniendo límites al problema de las manos sucias democráticas.<sup>728</sup>

---

<sup>726</sup> Vid. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 128 y 129

<sup>727</sup> Vid. Carbonell, Miguel, “La nueva acción de inconstitucionalidad en México: régimen actual y posibles perspectivas de cambio,” en *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furio Ceriol*, Departamento de derecho constitucional de la Universidad de Valencia, numero 14-15, invierno/primavera 1996, pp. 173-190

<sup>728</sup> Democratizar las instituciones y construir un nuevo paradigma de ejercicio de los cargos públicos basado en valores democráticos, porque las instituciones públicas, están obligadas a generar acciones que privilegien el uso de mecanismos democráticos, reconociendo al ciudadano como actor fundamental de la

#### II.4.4. Las campañas electorales y los medios de comunicación

En esta cuestión, el reto es pasar del debate político a una evaluación objetiva y propositiva del desempeño de todos los componentes del sistema electoral, reglas, árbitros, procedimientos y jugadores para encontrar áreas de oportunidad que permitan mejorar u organizar próximos comicios con reglas más claras,<sup>729</sup> así como abatir el abstencionismo, el cual, representa el atraso político de una ciudadanía a la que se le ha bloqueado de manera sistemática los canales de participación, siendo sometida desde la década de los ochenta a los medios de comunicación, principalmente a las televisoras.<sup>730</sup> En este tema, la reciente reforma en materia electoral realizada en 2007, genera una nueva relación entre los partidos, el dinero y los grandes medios de comunicación masiva, abaratando los costos de las campañas, redefiniendo los nexos entre políticos y concesionario.<sup>731</sup> Ya que en México era un hecho que los medios de comunicación se habían consolidado como un poder capaz de condicionar a la clase política e, incluso, a los poderes del Estado en aras de conseguir que las decisiones públicas favorezcan abiertamente sus intereses.<sup>732</sup>

El papel de los medios al interior de la sociedad no es un problema exclusivo de México,<sup>733</sup> se da en todas las democracias constitucionales del mundo lo cual ha

---

vida democrática, del espacio público y del ejercicio del poder. Vid. Vargas Solano, Néstor, “¿Manos sucias democráticas?”, op. cit., p. 13

<sup>729</sup> Vid. Ugalde, Luis Carlos, “Algunas lecciones para el futuro”, op. cit., p. 29

<sup>730</sup> Vid. Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*, Editorial Grijalbo, México, 1994.

<sup>731</sup> Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. Cal y Arena, México, 2001

<sup>732</sup> El poder que representan los medios electrónicos de comunicación deriva, por un lado, por su creciente capacidad para influir en la agenda política en cuanto canales primordiales de comunicación social y, por ello, formadores de opinión pública, así como, por otro lado, de su condición de centros de poder económico y de intereses particulares que buscan incidir, como tales, en las decisiones colectivas. El sistema electoral ejerce un impacto fundamental en el manejo de conflictos proporcionando a los actores incentivos hacia la cooperación, modernización y acomodación entre ellos, mejorando así la eficiencia social del sistema como un todo (vid. Reilly, B., *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for conflict management*, Cambridge University Press, p. 14). Los diferentes sistemas electorales proporcionan diferentes mecanismos de inclusión y exclusión para la participación y la representación afectando así la naturaleza de la competición política, haciéndola más cooperativa o acentuando el conflicto. Los sistemas electorales ejercen restricciones sobre la elección de los votantes e impactos sobre el número de partidos políticos, trayendo consigo importantes consecuencias para la acción gubernamental, contribuyendo al grado de fragmentación e influyendo en la estabilidad y rendimiento de los gobiernos. Es así un sistema electoral como variable determinante en el papel de ejercer al interior del sistema político (vid. Elster, J., Offe, C., y Preuss, U.K., *Institutional design in post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, 1998, p. 5).

<sup>733</sup> México no ha sido ajeno a esa tendencia, la normatividad establece las reglas de funcionamiento de las concesiones de radio y televisión, además existen pronunciamientos jurisprudenciales de los tribunales

ocasionado que sea necesario regular a los medios adecuándolos al funcionamiento de nuevas reglas del juego democrático.<sup>734</sup> En efecto, el peso de la radio y la televisión pueden llegar a influir en las condiciones de la competencia al grado de distorsionar el principio de equidad<sup>735</sup> que es indispensable para el adecuado desarrollo de elecciones democráticas. Un medio de comunicación que no informa oportuna y verazmente, distorsiona y manipula las noticias, resulta disfuncional para la democracia,<sup>736</sup> impidiendo que el ciudadano tenga elementos suficientes para poder orientar sus posturas políticas.<sup>737</sup> Un ciudadano desinformado o mal informado, se convierte en un ciudadano que no puede ser plenamente libre pues su juicio sobre la realidad está

---

constitucionales, en ese sentido, tanto la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida el 7 de junio de 2007 con la que resolvió la inconstitucionalidad de una serie de artículos de las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. Así mismo, el Tribunal Electoral ha definido en varias de sus sentencias el papel que debían jugar los medios electrónicos en las contiendas electorales y cómo su incidencia ilícita en las mismas podía incluso llegar a constituir en casos extremos, una causal de nulidad de los procesos electorales (vid. Elvira Mendoza, Gabriel, “El papel de los medios de comunicación masiva en las elecciones,” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo LVI, Núm. 245, 2006-I, enero-junio de 2006, pp. 119- 131).

<sup>734</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 2005,

<sup>735</sup> Sin fundamento se ha conceptualizado a la libertad de expresión como la esencia de la democracia pluralista. El artículo 10.1 del Convenio de Roma de 1950, y la sentencia de 8 julio 1986 del Tribunal Europeo de Derechos humano señalan que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática, y una de las condiciones primordiales de su progreso y desenvolvimiento de cada uno. La libertad de expresión se contempla como el derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas, opiniones o creencias, conceptos en los que cabe incluir juicios de valor que delimitan la ausencia de expresiones calumniosas o injuriosas sin relación con las ideas y opiniones que se expongan, sustenten y defiendan por ser manifiestamente innecesarias. Se ha considerado que deberán concurrir dos requisitos: Que la información transmitida sea veraz y que se refiera a asuntos de interés general. Cuando el ejercicio de la libertad de opinión y/o el de la libertad de comunicar información por cualquier medio resulta afectado el derecho al honor de alguien, existe un conflicto de derechos. La distinción entre pensamientos, ideas y opiniones, de un lado y comunicación informativa de hechos, por el otro, tiene decisiva importancia a la hora de determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, mientras los hechos por su materialidad son susceptibles de prueba, los pensamientos, ideas, opiniones, o juicios de valor, por su naturaleza abstracta, no se prestan a una demostración de su exactitud, y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación. STC, 107/1988, de 8 de junio, F.J. 2. SSTC 223/1992 de 14 de diciembre, F.J.2, 76/1995 de 22 de mayo, F.J.3, 9/2007 de 15 de enero, F.J.4.

<sup>736</sup> La libertad de expresión e información tienen ámbitos de protección distintos, esto es, protegen la comunicación de mensajes de naturaleza diferente. Aun existiendo entre ambas directa e íntima conexión, esto no significa que cada una de ellas tenga matices peculiares que modulan sus respectivos tratamientos jurídicos impidiendo el confundirlas indiscriminadamente. STC. 165/1987, Caso Asociación de vecinos de Arrabal. SSTC 6/1988 de 21 de enero, 107/1988 de 8 de junio; F.J.2, 127/2004 de 19 de julio, F.J. 4, 43/2004 de 23 de marzo, voto particular. El Tribunal constitucional español ha diferenciado, la amplitud de ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 20 CE., según se trate de libertad de expresión, en el sentido de la emisión de juicio y opiniones, y libertad de información, en cuanto a la manifestación de hechos. STC, 214/1991, F.J.6, Caso Violeta Friedman. El objeto de este derecho es por consiguiente el conjunto de hechos que puedan considerarse como noticiables o noticiosos. Para la doctrina, el artículo 20.1d, protegería, por tanto, los mensajes de hechos, o noticias cuyo elemento preponderante sería la objetividad. STC 6/1988, de 21 de enero, F.J.5, 107/1988 de 8 de junio, F.J.2, 57/1999, de 12 de abril, F.J., 7, 139/2007 de 4 de junio, F.J. 8, 126/2003, de 30 de junio, F.J.3.

<sup>737</sup> Vid. Bovero, Michelangelo, “Quale libertà,” en *Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Laterza, Roma-Bari, Italia, 2004, pp. 121-164.



distorsionado.<sup>738</sup> Por ello, la responsabilidad de los medios de comunicación es enorme, porque para que una democracia funcione, es necesario que sus ciudadanos observen que cuentan con alternativas y que al interior de los medios existen distintas posturas políticas e ideológicas.

Por ello, la reforma electoral de 2007 no sólo buscó atender los problemas estrictamente electorales relacionados con los procesos comiciales, con sus actores, con los partidos políticos, con las condiciones en las que se desarrolla la competencia política entre ellos, con las instituciones electorales y con sus atribuciones; sino que además encarnó una verdadera apuesta de parte de los poderes del Estado para redefinir su relación con los poderes mediáticos, relación que es siempre complicada y tensa, pero que en los años recientes había degenerado a condiciones realmente insostenibles que llegaron a evidenciar una capacidad de sujeción y condicionamiento de las instituciones públicas por parte de los intereses privados,<sup>739</sup> es por ello, que solamente desde la ignorancia podía sostenerse que la reforma electoral era producto exclusivo de la creatividad partidista y carecían de acompañamiento ciudadano.<sup>740</sup>

En el tema de la difusión de las campañas, es de reflexionar que al momento de reglamentar los contenidos de las campañas no puede hacerse sin imponer criterios subjetivos y endebles, ya que ¿cómo se puede señalar, por ejemplo, cuando algo es

---

<sup>738</sup> Los defensores de la libertad de expresión señalan que en el contexto democrático, las libertades y derechos de expresión y de información se deben ejercer responsablemente. En España, por citar un ejemplo, existen una serie de sentencias históricas de su Tribunal Constitucional, el cual, ha establecido que dado que la formación de una opinión pública bien informada es condición de la democracia, y que en la formación de esa opinión los medios electrónicos juegan un papel central e insoslayable, es indispensable garantizar que la información que éstos proporcionen sea veraz, cierta y objetiva (vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, op. cit., p. 63). No es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa, pues la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y a la inversa, la comunicación de hechos o de noticias no se da nunca en un estado químicamente puro y comprende algún elemento valorativo o, dicho de otro modo, una vocación a la formación de una opinión. STC 6/1988, de 21 de enero, Caso Crespo. La libertad de expresión del artículo 20.1.a. CE, tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor. STC. 107/1988, de 8 de junio, F.J. 2, Caso Injurias al Ejército. SSTC 61/1998 de 17 de marzo, F.J.5, 42/1995, de 13 de febrero, F.J.1, 4/1996 de 16 de enero, F.J.3, 47/2002, de 25 de febrero, F.J.2, 126/2003 de 30 de junio, F.J.3

<sup>739</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, op. cit., p. 49

<sup>740</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*. International IDEA, México, 2007.

denigrante o no lo es?<sup>741</sup> algo similar se puede afirmar con respecto a la restricción a particulares para que empleen a los medios en tiempos de campaña para difundir sus ideas. Por más que se pretendan preservar las contiendas electorales de factores que la contaminen, no se puede reglamentar en este terreno sin afectar el principio de la libertad de expresión.<sup>742</sup> Cuando se utiliza el término libertad de expresión en los procesos electorales adquiere un significado particular por la relevancia de los mensajes a través de los cuales se expresan opiniones y puntos de vista eminentemente políticos con finalidades claramente electorales.<sup>743</sup> Si bien en su protección se encuentra protegida posibles manifestaciones, lo cierto es que dicha libertad ni protege todos los posibles actos de exteriorización, ni garantiza el acceso a todos los medios de comunicación masiva.<sup>744</sup>

---

<sup>741</sup> Cuando se trate de comunicación informativa de hechos no de opiniones, la protección constitucional se extiende únicamente a la información veraz que no puede, obviamente, exigirse de juicios o evaluaciones personales y subjetivas (vid. STC, 107/1988, de 8 de junio, F.J. 2). Las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre en donde, de imponerse la verdad como condición para el reconocimiento del derecho la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio. Vid. Sentencia 6/1988. El tribunal constitucional español, señala, que lo esencial a la hora de ponderar el peso relativo de cualquiera de estas dos libertades contenidas en el artículo 20 de la constitución, es detectar el elemento preponderante en el texto que se enjuicie en cada caso para situarlo en un contexto ideológico o informativo. STC 76/1995 de 22 de mayo, F.J.2. Caso la Gaceta regional de Salamanca. SSTC 223/1992 de 14 de diciembre, F.J.1, 176/1995 de 11 de diciembre, F.J.2. en el mismo sentido ha manifestado que al resguardo de la libertad de opinión cabe cualquiera, por equivocada o peligrosa que pueda parecer al lector, incluso las que ataquen al propio sistema democrático. La libertad de expresión comprende la de errar la afirmación a la verdad absoluta, vista conceptualmente distinta a la veracidad como exigencia de la información, convirtiéndose a la censura previa. Vid. Sentencia 176/1995. Para determinar cuál es el derecho, la libertad de expresión o de información, habrá que identificar en el caso concreto cual es el elemento determinante en el mensaje a saber, si el contexto es ideológico, de crítica u opinión y, por tanto, su subjetividad, o si el contexto es principalmente informativo, por lo que habrá de prevalecer la objetividad. En este orden, la sociedad tiene derecho a recibir información veraz y oportuna, compromiso prioritario de los medios de mantener informada a la opinión pública, especialmente sobre aquellos hechos que tienen interés general. Vid. Sentencia del Tribunal Supremo Español, Sala civil, de 6 de febrero de 1996. Sentencia del Tribunal constitucional español, del 30 de enero de 1995

<sup>742</sup> Es claro que el derecho a la libertad de expresión, implica por parte del Estado, un no actuar, es decir, una no intromisión, pues debe abstenerse de censurar o prohibir la libre manifestación de las ideas y evitar la realización de cualquier acto intimidatorio. Implica que el Estado debe generar y crear las condiciones para que este derecho pueda ser ejercido, como sería permitir y proteger una prensa libre que se autoregule en sus contenidos, otorgar concesiones de radio y televisión no sólo a pocas empresas sino dejarlo abierto a las competencias con esto abre espacios para la manifestación a las diversas tendencias ideológicas y evita el monopolio en el ejercicio de un derecho fundamental por unos cuantos (vid. López Guerra, Luis, Derecho constitucional. *El ordenamiento constitucional, derechos y deberes de los ciudadanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 293).

<sup>743</sup> Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Garantías individuales. Si su ejercicio se relaciona con el sistema constitucional electoral, su interpretación debe correlacionarse con lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la constitución federal, Tesis P./J. 2/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIX, febrero de 2004, p. 451,

<sup>744</sup> Vid. Cerri, Augusto, Libertà di pensiero: manifestazione del pensiero, Giuffrè, Milán, Italia, 1957, p. 23.

Es evidente que los medios y las personas que usan el derecho de libertad de expresión, no pueden actuar irresponsablemente, mintiendo o deformando la verdad<sup>745</sup> y entrometiéndose ilegítimamente en las vidas privadas ajenas, en este sentido, el derecho al honor es un bien individual en cuanto tiene su origen en la persona misma,<sup>746</sup> al mismo tiempo, es un bien social, en cuanto se dirige al resto de los miembros de la comunidad para que reconozcan y respeten dicha dignidad, haciendo posible el conjunto de relaciones intersubjetivas en un marco social.<sup>747</sup>

La difusión y promoción de una cultura de respeto a la dignidad y los derechos humanos será esencial en el proceso de consolidación del Estado democrático de derecho, en este marco, la construcción y fortalecimiento de la sociedad democrática, y de la libertad de expresión como un derecho fundamental que asegure a las personas intercambios y difusión de ideas fomentando la discusión y la toma razonada de decisiones.<sup>748</sup> La importancia de los medios de comunicación en la sociedad moderna no tiene discusión como tampoco la labor que sus profesionales cumplen en la dinámica cotidiana y en la consolidación de los espacios de poder. En este sentido, el argumento de la verdad es muy relevante en materia electoral, ya que el ciudadano está interesado

---

<sup>745</sup> Vid. Gómez de la Torre, Berdugo, *Honor y libertad de expresión*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 54

<sup>746</sup> Vid. Bernal del Castillo, Jesús, *Honor, verdad e información*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993, p. 24

<sup>747</sup> Vid. Muñoz Conde, Francisco, y García Aran, Mercedes, *Manual de derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 239. El respeto a la vida privada engloba en cierta medida el derecho del individuo a anudar y desarrollar relaciones con sus semejantes (vid. Ruiz Miguel, Carlos, *El derecho a la protección de la vida privada en la jurisprudencia del tribunal europeo de derechos humanos*, Civitas, Madrid, 1994, p. 34). El derecho del individuo a la intimidad, como el derecho de una persona de ser libre de llevar su propia existencia como él la entiende, con el mínimo de interferencias exteriores (vid. Rivera, Julio Cesar, "El derecho a la vida privada. Su regulación y contenido en la legislación y jurisprudencia comparadas", en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, febrero 1989, p. 101). La idea de la intimidad no se asocia al concepto de privilegio, sino que entiende que ella debe ser reconocida a todos los individuos como una facultad de exclusión del individuo respecto de su vida íntima o como el derecho a ser dejado en paz (vid. Gómez Pavón, Pilar, *La intimidad como objeto de protección penal*, ediciones Akal, S.A., Madrid 1989, p. 14). Todo intento por delimitar la intimidad parte con una dificultad, ya que no existe un acuerdo generalizado sobre el término concreto a utilizar, en razón de que se emplean por igual las expresiones intimidad, vida privada, o esfera privada, y cada vez más común privacidad, un neologismo que sirve para referirse a ese deseo de disfrutar lo personal y la pretensión de exigir a los demás su respeto y, en su caso, su protección legal (vid. Martínez de Pison Cavero, José, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1993, p. 28).

<sup>748</sup> En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señaló: "no impide considerar que la libertad de expresión protege al individuo no solamente de la manifestación de ideas que comparte con la gran mayoría de sus conciudadanos, sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso, aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas. La libertad de expresión es, en muchos sentidos, un derecho al disenso" (vid. Cossío Díaz, José Ramón y Silva Meza, Juan, Voto de minoría en el A.R. 2676/2003 en el caso de Sergio Hernán Witz Rodríguez, fallado por la Primera Sala de la SCJN el 5 de octubre de 2005, en Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, número 24, México, abril de 2006, p. 203).

en conocer a los candidatos y saber si sus propuestas son o no ciertas, si son viables, si son congruentes, si soportan un análisis empírico, etcétera, permitiéndoles identificar la honestidad intelectual de los candidatos y de los partidos, es decir, la libertad de expresión permite al ciudadano votante acercarse a elementos objetivos para guiar su preferencia electoral.

Por tal motivo, el asunto más polémico está en la imposición de los lineamientos a los medios y en particular a los noticieros durante los tiempos electorales, bajo la amenaza de retirar temporalmente del aire a los medios que incumplan dichas disposiciones,<sup>749</sup> según establece el nuevo marco jurídico en materia electoral. El Instituto Federal Electoral tendrá que actuar en la distribución de tiempos oficiales en todo el país, en la vigilancia de los contenidos de la propaganda que difundan los partidos políticos en la sanción de las estaciones que no respeten las pautas o los contenidos de difusión señalados, en el uso de los recursos otorgados a los propios partidos o en la prohibición absoluta de comprar espacios mediáticos para promover campañas a candidatos.<sup>750</sup>

<sup>749</sup> Vid. Merino, Mauricio, “Los despropósitos del Cofipe,” en *El Universal*, op. cit. p. A23.

<sup>750</sup> Es oportuno recordar que en 1988 cuando los candidatos de oposición a la Presidencia de la República apenas habían sido registrados por los noticieros de televisión, se documentó que los dos principales noticiario de la Televisión 24 horas y Día a día habían repartido su tiempo de la siguiente manera: Partido Revolucionario Institucional 83.14%, otras noticias electorales 9.34%, partidos de oposición 7.51%. Para 1993, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 se llevaron a cabo reuniones entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, en donde se analizaron los lineamientos que buscaban la cobertura de las campañas electorales se hiciera de manera objetiva, profesional, equilibrada, sin invadir la vida privada de los candidatos, así mismo, se trató la forma desequilibrada en que los noticieros de radio y sobre todo de televisión cubrían las campañas. Vid. Arredondo, Fregoso, Trejo, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, Universidad de Guadalajara, México, 1991, p. 15. En la elección de 2000 los tiempos que los noticieros de radio y televisión otorgaron a la cobertura de las distintas campañas es el siguiente: Partido Revolucionario Institucional 39.85%, Alianza por el Cambio 27.43% y Alianza por México 20.18%, y en el Distrito Federal donde se generan los noticieros de televisión con mayor alcance, las cifras son las siguientes: Radio: Partido Revolucionario Institucional 31.1%, Alianza por el Cambio 30.2%, Alianza por México 21.1%; Televisión: Alianza por el Cambio 30.3%, Partido Revolucionario Institucional 27.4% y Alianza por México 22.3%. Vid. Trejo, Raúl, *Mediocridad sin mediaciones*, Cal y Arena, 2001, p. 296. Para el año 2008, la Cámara de Senadores dio a conocer los resultados de un estudio sobre la cobertura de los noticieros de TV Azteca y Televisa en el lapso del 1 de septiembre al 15 de diciembre de 2007, Enrique Peña, gobernador del Estado de México tuvo 700 menciones; Marcelo Ebrard, jefe de gobierno del Distrito Federal 449, mientras el senador más nombrado Manlio Fabio Beltrones sólo salió en 29 notas, es decir, en promedio el gobernador del Estado de México, apareció en ocho notas informativas por día en los noticieros de ambas empresas y Ebrard en cinco. Con motivo de las reformas anunciadas en 2007, la tensión entre los legisladores y los grandes medios de comunicación en este tema de los límites de la libertad de expresión, había alcanzado una intensidad importante y preocupante, en una reunión pública del 12 de septiembre de 2007 entre un grupo de senadores de la República y representantes de la propia Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, para discutir el tema, en dicha reunión un periodista comentó: sí tenemos una base democrática los dos, ustedes los legisladores democráticamente electos y nosotros los voceros de los medios, nos regimos del pueblo, pero si hacemos un sondeo hoy, para ver quién está más harto de ustedes

Con respecto al tema de sacar el dinero de las campañas mediáticas está el establecimiento de restricciones para que nadie sin excepción, ni la iniciativa privada, ni funcionarios en activo, como el Presidente de la República, Gobernadores, Presidentes Municipales, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pueda hacer publicidad durante tiempos de campaña influyendo por esta vía en los resultados; a la regulación de los contenidos de la publicidad partidista deberán ceñirse los noticieros. Indudablemente se busca atender un problema coyuntural que hizo mella en las elecciones federales del 2006, sin embargo, resulta muy difícil reglamentar sin herir susceptibilidades. Las fronteras entre la regulación de prácticas y conductas y la libertad de expresión suelen ser muy sutiles y siempre motivara controversias. Es por ello que en el artículo 6º de la Constitución se incorporó una frase, con un alto grado de significado y de implicaciones: “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”<sup>751</sup>.

Haciendo un estudio comparado con relación a este tema, encontramos que en Estados Unidos existe un modelo basado en las premisas del constitucionalismo liberal<sup>752</sup> que descansa en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación jurídica que intente limitar la libertad de expresión asegurada en la primera enmienda de la constitución estadounidense, se ha asentado como eje del modelo las máximas *money talks* o *money is speech*,<sup>753</sup> lo que significa que el empleo del dinero para acercarse a los potenciales electores se considera un componente esencial de la libertad de expresión y una vía privilegiada para la manifestación del pensamiento. La evolución de este

---

o nosotros por parte del pueblo, no tengo la menor duda del resultado. Asimismo, expresaron que la decisión de reformar el marco jurídico en materia electoral en el rubro de regular la participación de los medios de comunicación, se trataba de una operación política que carecía de fundamentación legal y que atentaba contra la apuesta estratégica de brindar estabilidad y certidumbre a las autoridades electorales (vid. Ferriz de Con, Pedro, “En defensa propia,” en Revista *Nexos*, Número 359, noviembre de 2007, México, p. 4).

<sup>751</sup> El Tribunal Constitucional español ha señalado sobre el derecho de réplica: “el mismo tiene un carácter meramente instrumental en cuanto que su finalidad se agota en la rectificación de informaciones publicadas por los medios de comunicación y que aquél que solicita la rectificación considere lesivas de derechos propios. Por su naturaleza y finalidad, el derecho de rectificación, que normalmente sólo puede ejercerse con referencia a datos de hecho incluso juicios de valor atribuidos a terceras personas, pero no frente a opiniones cuya responsabilidad asume quien las difunde, debe ser regulado y ejercitado en términos que ni frustren su finalidad ni lesionen tampoco el derecho que también la Constitución garantiza a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (vid. Tribunal Constitucional, Sentencia 35/1983).

<sup>752</sup> Vid. Fiss, Owen M., “State activism and state censorship”, en *The Yale Law Journal*, number 7, May, 1991, p. 2087

<sup>753</sup> Consultar la Sentencia del caso Buckley vs. Valeo, 424, U.S. 1, 1976, en especial al voto de los jueces White y Marshall

paradigma se ha definido judicialmente sobre los pronunciamientos que la Corte Suprema ha defendido con respecto a la teoría constitucional liberal de la *freedom of speech*,<sup>754</sup> y que, ha imposibilitado una teoría alternativa que pueda modular el tratamiento desigual que promueva el acceso indiscriminado a la publicidad política en el ámbito electoral.<sup>755</sup>

Este modelo norteamericano posibilita e incluso promueve el mercado de las ideas permitiendo el acceso a los medios masivos de comunicación de forma proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados, libera la contratación de propaganda electoral en cualquier modalidad comercial y se opone a limitar los gastos para actividades propagandísticas.<sup>756</sup> Es decir, el precepto establece que si el titular de una licencia permite utilizar una estación radiotelevisiva a un sujeto que haya presentado su candidatura formal a un cargo público, deberá conceder a los demás candidatos al mismo cargo igual oportunidad de acceder a dicha estación, de ello, se desprenden dos modalidades: la primera consiste en que el derecho de contratación de espacios radiotelevisivos está abierto a todos los competidores y, la libre contratación de publicidad venga presidida de una igualdad de condiciones en la oferta de las televisoras, igualdad en el tratamiento, en las modalidades de difusión y en los precios (*right to equal time*). La segunda implica que todo espacio concedido a título gratuito a

<sup>754</sup> Vid. Barrón, Jerome A., "Access to the Press.-A New First Amendment Right," en *New York University Press*, 1993, p. 182.

<sup>755</sup> En 1990, con la resolución de *Austin vs Michigan Chamber of Commerce*, la Corte reconoció ligeramente la legitimidad constitucional de los límites impuestos a las subvenciones económicas de los particulares en virtud de que podían constituir injerencias indebidas en la campaña electoral. Sentencia: *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*, 110 S. Ct. 1391, 494, U.S. 1990, p. 652 (vid. Gobbo, Maurilio, "Il rilievo costituzionale degli interessi coinvolti dalla propaganda politica nella giurisprudenza della Corte Suprema statunitense", en *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, año XVI, núm. 3, diciembre, 1996, Bolonia, Italia, p. 440). Para 1995, el caso *McIntyre vs. Ohio Elections Commission*, la Corte determinó la inconstitucionalidad de la prohibición puesta por el legislador estatal de difundir propaganda anónima al reiterar la relevancia de la manifestación de las ideas en el ámbito político. Con esta resolución la Corte repitió su oposición a disciplinar de manera rígida lo concerniente a la propaganda electoral, justificó el establecimiento de límites a las subvenciones de particulares a las campañas políticas, pero declaró inconstitucionales las limitaciones impuestas a los gastos efectuados en materia de propaganda electoral. *McIntyre vs. Ohio Elections Commission*, 115 S. Ct., 1995, p. 1511 (vid. Gobbo, Maurilio, "Il rilievo costituzionale degli interessi coinvolti dalla propaganda politica nella giurisprudenza della Corte Suprema statunitense", op. cit, pp. 436 y 444). El argumento central sustenta que no es posible restringir la voz de unos con el objeto de aumentar la voz de otros (vid. Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión*, traducción Víctor Ferreres Comella y Jorge F. Malem Seña, Gedisa, 1999, Barcelona, España, pp. 32 – 33).

<sup>756</sup> Vid. De Andrea, Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 266.

un candidato en la televisión impone la obligación de conferir el mismo espacio de tiempo a los demás candidatos de forma igualmente gratuita.<sup>757</sup>

En cuanto al modelo europeo, este se funda a partir de la expedición de la *Representation of The People Act* de 1918,<sup>758</sup> basado en la premisa de garantizar que la dialéctica entre los contendientes políticos no se encuentre condicionada por el dinero; de ahí que la diferencia con el modelo estadounidense se afirma sobre la base del principio *money shall not talk*, que establece la oportunidad, y sobre todo la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión. Este modelo se sostiene en la existencia de determinados valores y principios fundamentales como la libertad de expresión, el principio de igualdad, el derecho al voto universal en condiciones de libertad, entre otros;<sup>759</sup> pero a diferencia del modelo estadounidense, su premisa se basa en que ninguno de los principios puede sobreponerse a los demás porque gozan de un estatus constitucional semejante, especificando que el legislador se dé a la tarea de armonizar los bienes jurídicos tutelados a través de normas que garanticen la paridad de oportunidades de los sujetos políticos, y en algunos casos los tribunales constitucionales, prohibiendo de forma tajante la contratación de publicidad política a los partidos políticos, o a terceros a cuenta de los propios partidos o en su favor.<sup>760</sup>

Con respecto a la regulación en Inglaterra, se caracteriza por dos peculiaridades: las normas reguladoras del acceso de los políticos a los medios de comunicación están vinculadas y condicionada a la existencia de un histórico bipartidismo que exige paridad de condiciones en la competencia para garantizar la fluidez del binomio mayoría-minoría, y en materia de publicidad desde la expedición de la *Broadcasting Act* de 1990,<sup>761</sup> se prohibió que las transmisiones televisivas incluyeran publicidad de carácter político pagada por cualquier estructura asociativa o corporativa, excluyendo la

---

<sup>757</sup> Vid. Borrello, Roberto, “Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28 del 2000”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, Giuffrè, Anno XLV-2000, enero-febrero, Milan, Italia, 2000, p. 672.

<sup>758</sup> Vid. Barendt, Eric, *Broadcasting Law. A comparative study*, Oxford, 1995, p. 168

<sup>759</sup> Vid. Valastro, Alessandra, Principi comuni a livello europeo in materia di propaganda elettorale televisiva, en *Quaderni costituzionali*, año XVII, número 1, Il Mulino, Bolonia, Italia, abril, 1997, p. 110.

<sup>760</sup> Vid. Borrello, Roberto, Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. *Analisi dei principali ordinamenti europei*, G. Giappichelli Editore, Turin, Italia, 2007, p. 28

<sup>761</sup> Vid. Borrello, Roberto, Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. *Analisi dei principali ordinamenti europei*, op. cit. p. 79.

contratación de los partidos políticos y los grupos de presión, en la legislación se establece que las previsiones generales relativas a la publicidad está prohibida la difusión de cualquier publicidad contratada por o en nombre de cualquier ente dirigida hacia objetivos total o parcialmente políticos, y aquella publicidad que se dirija directamente a la obtención de un fin político;<sup>762</sup> así mismo, en la *Communications Act* de 2003<sup>763</sup> se reproducen las restricciones detallando los contenidos que tienen objetivos políticos. El sistema inglés establece una regulación sobre la información que los partidos difundan en la radio y la televisión,<sup>764</sup> con normas dirigidas tanto para periodo electoral como en periodo no electoral. Reportes especializados han sostenido que el modelo inglés es superior al de los Estados Unidos, ya que no se funda en una liberalización extrema, sino que establece límites a la capacidad financiera de los participantes en la contienda electoral, asegurando una distribución equitativa de los espacios en forma gratuita.<sup>765</sup>

Mientras tanto en España la regulación se cierce en el acceso gratuito a los medios de comunicación de titularidad pública y en la prohibición de contratar propaganda electoral.<sup>766</sup> No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión, ni podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres. La restricción será igualmente aplicable a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable.<sup>767</sup>

<sup>762</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga\\_19900042\\_en\\_2#pt1-ch1-pb4-l1g8](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga_19900042_en_2#pt1-ch1-pb4-l1g8)

<sup>763</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en\\_30#pt3-ch4-pb16-l1g321](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_30#pt3-ch4-pb16-l1g321)

<sup>764</sup> Vid. Borrello, Roberto, “Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28 del 2000”, *Giurisprudenza Costituzionale*, Milán, Giuffrè, Anno XLV-2000, enero febrero, 2000, p. 661

<sup>765</sup> Vid. “Commission Neill,” en *The founding of political parties in the United Kingdom*, London, 1998, p. 3

<sup>766</sup> Vid. Fernández Segado, Francisco, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986, p. 44. El sistema se fundamentó en el artículo 20.3 de la constitución española que dispone la garantía de acceso a los medios de comunicación para los grupos sociales y políticos significativos con el respeto al pluralismo de la sociedad y la diversidad de lenguas en España, en cuanto, a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General Numero 5/1985 de 19 de junio, señala que la encargada de regular la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública en las campañas electorales, y en su artículo 60.1 señala que no pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública y durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública.

<sup>767</sup> Vid. Arnaldo Alcubilla, Enrique, García - Campero, Manuel, *Código Electoral*, Abella – El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, España, 2008, p. 333



En el sistema francés<sup>768</sup> se distingue una reglamentación orgánica encaminada a garantizar la equidad y la transparencia de la competencia política y la no discriminación en materia audiovisual. Por su parte, el sistema permite el acceso a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos disponibles en los medios de comunicación de naturaleza pública, y prohíbe la contratación de propaganda electoral en radio y televisión.<sup>769</sup> En su calidad de Estado federal, el sistema alemán, prohíbe la contratación de spots publicitarios de carácter político; pero permite la publicidad política en las emisoras privadas con la obligación de rembolsar los gastos de producción.<sup>770</sup>

En lo que toca a México, la reforma electoral de 1996 sentó las bases del sistema de medios de comunicación en materia electoral, el eje central de equidad proyecto el financiamiento y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.<sup>771</sup> El objetivo era incidir en las condiciones de la competencia política bajo la premisa de garantizar un entorno más equitativo para el desenvolvimiento de los procesos electorales.<sup>772</sup> Se garantizaba el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación con un criterio mixto posibilitando el acceso de los partidos a la propaganda a través de contratación directa e indirecta por medio del Instituto Federal Electoral, imponiendo las reglas para la contratación, imponiendo restricciones a la contratación de propaganda por parte de terceros, y límites al contenido de la propaganda, estableciendo un sistema de monitoreo. Sin embargo, las grandes cantidades de dinero conferidas a los partidos, la falta de transparencia en la contratación de propaganda política, las carencias del sistema de fiscalización y la complicidad por acción y omisión de los partidos políticos,<sup>773</sup> ocasionaron que el sistema de comunicación política en las cuatro elecciones reguladas, pero sobre todo en

---

<sup>768</sup> Vid. Debbasch, Charles, *Droit de l'audiovisuel*, Dalloz, Paris, Francia, 1995, p. 412.

<sup>769</sup> Vid. Consejo Superior Audiovisual: [http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007\\_loi86-1067.pdf](http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007_loi86-1067.pdf)

<sup>770</sup> Vid. Valastro, Alessandra, "Principi comuni a livello europeo in materia di propaganda elettorale televisiva", en *Quaderni costituzionali*, año XVII, Núm. 1, Bolonia, Il Mulino, abril, 1997, op. cit., p. 117. En el artículo 5° de la Ley de partidos políticos de 1967, se garantiza a todos los partidos políticos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los medios y en la distribución de los espacios se utiliza el criterio de proporcionalidad con base en los resultados obtenidos en las últimas elecciones. <http://www.goethe.de/in/d/presse/gesetztexte/s/parteienerster-s-f.html>

<sup>771</sup> Vid. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena, 2000, op. cit., p. 363

<sup>772</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p. 670

<sup>773</sup> Vid. Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel, *Dinero y contienda política electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 51, 71.

las presidenciales de 2000 y 2006, se descubrieron los excesos mostrados por el sistema estadounidense.

Para la reforma electoral de 2007 se muestra que el sistema de competencia que se desea implantar se aparta de la ambigüedad y realiza un viraje hasta aproximarse a las premisas del modelo europeo. Con esta reforma México se alinea al grupo de países que en América Latina persiguen las premisas del modelo europeo, Brasil y Chile,<sup>774</sup> permitiendo el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión mediante espacios gratuitos, al tiempo que se prohíbe terminantemente la contratación de publicidad pagada en los medios electrónicos de comunicación, por ejemplo en Chile sólo se prohíbe la contratación de espacios en la televisión.<sup>775</sup> La comunicación personal e institucional se sustenta en las principales manifestaciones de la libertad de expresión y en el correlativo derecho a la información vinculada al contexto electoral,<sup>776</sup> en razón de que el vocablo “expresión” significa una manifestación externa de nuestros sentimientos o algo similar.<sup>777</sup> Con las reformas se logra una menor dependencia de las televisoras con las que ya no se tendrán que acordar los términos comerciales de la publicidad.<sup>778</sup> En este punto los problemas tenían que ver con el encarecimiento de las campañas electorales, está documentado que la mayor parte de los recursos entregados a los partidos terminaron en las arcas de la radio y la televisión, por ello, si se prohibiera la compra de publicidad en esos medios y se estableciera la exclusividad de la propaganda a través de los denominados tiempos oficiales se estaría dando un paso fundamental en el abaratamiento de las campañas.<sup>779</sup> Aunque hay que agregar que con

<sup>774</sup> Vid. Griner, Steven. y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Organización de los Estados Americanos - Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Costa Rica, 2004, p. 67

<sup>775</sup> Vid. Griner, Steven, y Zovatto, Daniel, *Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas Electorales en América Latina*, OEA – IDEA Internacional, 2004, p. 314

<sup>776</sup> Vid. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, 2005, p. 371

<sup>777</sup> Vid. Schauer, Frederick, *Free speech: a philosophical enquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982, p. 13.

<sup>778</sup> Vid. De la Calle, Luis, “Impacto electoral de la reforma,” en *El Universal*, Año 92, No. 32,921, del 12 de diciembre de 2007, p. B5

<sup>779</sup> Ni los institutos políticos ni los particulares podrán contratar tiempo en televisión o radio, durante el año electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición el total del tiempo en medios electrónicos que le corresponde al Estado. Es claro que hay beneficios para los tres grandes partidos en términos de recursos, 70% será asignado como proporción de los votos y el 30% restante en partes iguales entre todos los partidos, es de recordar que en el pasado hábilmente los partidos denominados pequeños habían extraído jugosas ganancias en la formación de coaliciones (vid. Ortega Pizarro, Fernando,

## PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

la nueva ley electoral respecto al fenómeno de los *spots*, estos se multiplicarán ya que en 2012 el número de promocionales al que los ciudadanos se verán sometidos serán ocho veces mayor al que tuvieron durante 2006.

---

“Partidos mantendrán jugosos recursos,” en *El Universal*, Año 92, No. 32,967, del 27 de enero de 2008, p. A 8).

**CAPÍTULO III.**  
**HACIA UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO**

*“Sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos.”*

*Hans Kelsen*

**III.1. RÉGIMEN PARLAMENTARIO: IMPLICACIONES Y ALCANCES**

**III.1.1. Las instituciones del régimen parlamentario: el Parlamento**

La representación política democrática que está basada en el mandato general representativo en la elección directa y en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, origina la existencia de un órgano, al que por tradición se denomina Parlamento, que tiene como funciones primordiales o características la de legislar y la de controlar al gobierno. La democracia constitucional que ha de ser representativa, se identifica, en consecuencia, con la democracia parlamentaria. El parlamento es el único órgano del Estado que representa al pueblo en su conjunto y, por ello, en el que se expresa, de un lado, la mayoría, pero de otro, también el pluralismo político de la sociedad.

El principal referente en cuanto a la consagración del parlamento como centro del poder político, es la Glorious Revolution de 1689, tomando en cuenta desde luego que en esa época el parlamento era la reunión del monarca con los lores y los comunes. Como es sabido, derivado de este movimiento se expide el acta de derechos (Bill of Rights)<sup>780</sup> que establece que los órganos legislativos tienen plena autonomía para regular su organización y procedimientos interiores.

---

<sup>780</sup> Bill of Rights de 1689, The Avalon Project at Yale Law School. En [www.yale.edu/lawweb/avalon/](http://www.yale.edu/lawweb/avalon/) El artículo 9 del Bill of Rights señala que la libertad de palabra y de debate o de procedimientos en el parlamento no debe ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna Corte o lugar fuera del parlamento. En el Estado social, los poderes públicos pueden intervenir para que la igualdad jurídico-política que asegura el Estado de derecho se transforme en una auténtica igualdad social, económica y cultural, lo que conmina a una actitud correctora de las desigualdades (vid. Peces-Barba Martínez, G., *Derechos sociales y positivismo jurídico*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, Madrid, 1999, p. 34).

Bajo este principio, el parlamento británico desarrollo un derecho propio de cuya aplicación sólo las cámaras podrían conocer. En este contexto surge el Derecho parlamentario<sup>781</sup> como la técnica de libertad del parlamento,<sup>782</sup> como aquella parte del derecho constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al parlamento,<sup>783</sup> en donde se estudia la organización, la constitución, el funcionamiento, los procedimientos, las competencias, y las prerrogativas de sus integrantes y del propio congreso.<sup>784</sup>

El derecho parlamentario, es un derecho políticamente comprometido,<sup>785</sup> su existencia en regímenes democráticos garantiza la representatividad de los ciudadanos a través de un parlamento elegido en elecciones libres. Aunque en algunos sistemas, las normas de mayor relevancia son los usos y las costumbres parlamentarias<sup>786</sup> que permiten demostrar la idoneidad de la norma antes de ser positivizada. En este orden de ideas, es oportuno mencionar a la figura de reglamento parlamentario, que es aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento<sup>787</sup>, y tiene como objeto exclusivo la disciplina de las relaciones entre los políticos,<sup>788</sup> es decir, tiene como objeto exclusivo la disciplina de las relaciones entre sujetos políticos-

---

<sup>781</sup> Vid. Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 11.

<sup>782</sup> Vid. Fernández Miranda Campoamor, Alfonso, *Los órganos de gobierno de las cámaras*, Congreso de los Diputados, Monografías II, Madrid, 1987, p. 30

<sup>783</sup> El derecho parlamentario es también definido como el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre otros grupos políticos que lo integran. Vid. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 33. O bien, es el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas (vid. Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 30).

<sup>784</sup> Vid. Gentile, Jorge, *Derecho parlamentario argentino*, ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 19

<sup>785</sup> Vid. Alonso de Antonio, José Antonio, *Introducción al derecho parlamentario*, Dickinson, Madrid, 2002, p.22

<sup>786</sup> Vid. Aranda Álvarez, Elviro, Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1988, p. 69. Desde la antigüedad el hombre sea agrupado, actuando por medio de los grupos más primitivos en los cuales se observo cierta organización y principios de orden, la historia nos muestra formaciones sociales permanentes, en donde la obediencia de los súbditos está condicionada por muy poderosos motivos y de temor y de esperanza y, junto con ellos, también por los más diversos intereses (vid. Weber, Max, *El político y el científico*, op. cit., pp. 86-87).

<sup>787</sup> Vid. Garrarena Morales, Ángel, "Reglamento parlamentario," en *Enciclopedia Jurídica Básica* Volumen IV, Editorial Civitas, España, 1995, p. 5736

<sup>788</sup> Vid. Manetti, Michela, *La Legittimazione del diritto parlamentare*, Giufre Editore, 1990, p. 145

parlamentarios<sup>789</sup>, por lo que todas las relaciones que se refieran a otras materias, o referidas a terceros no son de su competencia<sup>790</sup>.

En las democracias cerradas es común observar que el derecho parlamentario no tiene más carácter que el puramente adjetivo, en cuanto que es un conjunto de normas reguladoras de la organización y funcionamiento de las cámaras políticas. A diferencia en las democracias abiertas, a través de los parlamentos se consigue la concordia de los conflictos sociales que, por mediación de los partidos políticos, se encuentran representados en el parlamento<sup>791</sup>.

Las raíces del parlamento se remontan al siglo XI, ahí mismo en el sistema político inglés, con Guillermo el conquistador que comenzó a gobernar asistido por un cuerpo colegiado llamado Curia Regis o Corte del Rey, cuya forma de actuar en Gran Consejo parecía una asamblea representativa en razón de que estaba integrada por nobles, feudales y dignatarios de la Iglesia<sup>792</sup>. En el siglo XIII, se comienza a estructurar el sistema jurídico que dará vida al *Common Law*, en donde un acontecimiento de suma importancia fue la firma de la *Charta Magna* de Juan Sin Tierra,<sup>793</sup> que es antecedente del constitucionalismo, ya que sin importar su carácter feudal, es un documento que contiene garantías individuales y pone límites al poder del rey.<sup>794</sup>

<sup>789</sup> Vid. Cervantes Gómez, Juan Carlos, “Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso,” en *Expediente Parlamentario*, Número 18, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Diciembre 2008, p. 41

<sup>790</sup> Vid. Aranda Álvarez, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 90

<sup>791</sup> Vid. Martínez Elipe, León, *Introducción al derecho parlamentario*, Aranzandi, Pamplona, España, 1999, p. 40

<sup>792</sup> El sistema político inglés ha sido producto de una larga evolución histórica, pasando de una monarquía feudal a una monarquía absoluta para desembocar en una monarquía constitucional parlamentaria. Siendo una forma de gobierno que no acepta la rigidez de la separación entre legislativo y ejecutivo, sino que, por el contrario, institucionaliza su colaboración (vid. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Editorial Porrúa, México, 2007, p. 61).

<sup>793</sup> En 1213, Juan Sin Tierra presionado por los conflictos del reino convocó al Gran consejo, en el que, cada condado estaría representado por cuatro caballeros que actuarían en nombre de los terratenientes para establecer un impuesto real sobre sus propiedades. En 1215 el monarca fue obligado a jurar la Carta Magna. Para 1258, el gran consejo se reunió en Oxford, donde los barones miembros del consejo obligaron al rey Enrique III a firmar los estatutos de Oxford, comprometiéndose a gobernar de acuerdo con el Gran consejo, estableciéndose que los altos funcionarios serían nombrados con el consentimiento de este consejo, y se reunirían tres veces al año; además, se creó un Consejo financiero compuesto de 24 miembros. El líder del consejo Simón de Montfort, amplió su integración convocando en 1265 una asamblea compuesta no solamente de los barones y el clero, sino también por dos caballeros por cada condado y dos burgueses por cada ciudad. Esta asamblea es considerada como el primer antecedente del parlamento moderno (vid. Jáuregui Arrieta, Carlos, *Breve historia del Parlamento Inglés*, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 12).

<sup>794</sup> La concepción de constitución en la edad media, empieza a entenderse como un documento que tiende a limitar el poder del soberano, surgiendo la concepción del pactum subjectionis, la idea de establecer las

A la muerte de este, le sucedió su hijo Eduardo (1272-1307), durante cuyo reinado, el parlamento fue convocado con frecuencia para solicitar por su intermedio recursos financieros a los ingleses, convirtiendo a esta institución como el órgano de relación entre los reyes y el pueblo, pues en ella se hallaban representadas, todas las clases sociales.

Inicialmente el parlamento iba a constituirse en una sola asamblea, sin embargo, el clero y la nobleza manifestaron de reunirse de forma separada. El parlamento se dividió en dos cámaras: la de los lores y la cámara de los comunes.<sup>795</sup> La primera la formaban los grandes barones y prelados del reino, que al margen de toda elección eran considerados por derecho propio miembros del parlamento, en la segunda, intervenían los representantes elegidos por los miembros de las ciudades y condados<sup>796</sup>.

Durante el reinado de Eduardo III, se votó en 1330, una ley que obligaba al monarca a convocar al parlamento una vez cada año y si era necesario en cualquier

---

bases y límites del gubernaculum y los derechos de los súbditos. La pretensión de organización y comprensión racional de todos los fenómenos tuvo como fin el diseño de una norma redactada de forma sistemática, dotada de carácter supremo e idónea para contener los abusos del poder y establecer garantías a favor de las libertades de los asociados, este documento no es otro que la constitución. El control de la constitucionalidad de las leyes es necesario, y es derivado de la Carta magna, por el Writ of Habeas Corpus, el cual está encaminado a garantizar la libertad personal en contra de las detenciones arbitrarias. El habeas corpus solo constituye un medio que favorece la libertad personal del individuo, mientras que el control verdadero de constitucionalidad, es mediante el ejercicio del Writ of error, del Writ de odio, el atia y finalmente del Writ de poniendo in ballium, por medio de los cuales estaban facultados para declarar nulo todo acto, incluso legislativo, en caso de ser contrario a la Magna Charta o al Common Law, basado en el concepto de la Lex Terrae, o Law of the land (vid. Tamayo y Samorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la constitución*, Fontamara, México, 1998, pp. 30, 58, 90-101, 178-181).

<sup>795</sup> La representación política democrática que está basada en el mandato general representativo en la elección directa y en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, origina la existencia de un órgano, al que por tradición se denomina Parlamento, que tiene como funciones primordiales o características la de legislar y la de controlar al gobierno. El parlamento es el único órgano del Estado que representa al pueblo en su conjunto y, por ello, en el que se expresa, de un lado, la mayoría, pero de otro, también el pluralismo político de la sociedad. Es cierto que con la disciplina de partido, los parlamentos están razonablemente organizados y los gobiernos disfrutaban de una estabilidad también razonable. La forma parlamentaria de gobierno, creación de la historia constitucional británica, descansa en un sistema de equilibrios, de frenos y contrapesos que resultan incompatibles con la radical hegemonía de un poder sobre otro. Su correcto funcionamiento ni ha sido una excepción en el pasado ni lo es en el presente, ahí están los ejemplos de las seculares monarquías parlamentarias europeas para demostrarlo. Allí, la transformación de los parlamentos de individuos en parlamentos de partidos no ha conducido a la perversión del sistema, esto es, a la conversión del parlamento en una institución sin relieve político propio totalmente sometida a la voluntad del gobierno. La democracia parlamentaria puede albergar diversas formas de gobierno, en todas ellas, el parlamento es el poder del Estado que tiene atribuida la adopción de las decisiones políticas más importantes por debajo de la que corresponde al soberano, o en otros términos, la función de crear las normas jurídicas infraconstitucionales de mayor rango, así como la función de controlar la acción del ejecutivo (vid. Aragón Reyes, Manuel, "Democracia y parlamento", en *Revista Catalana de dret public*, número 37, Barcelona, 2008, pp. 131, 135, 137).

<sup>796</sup> Vid. Secco Ellauri, Oscar, y Baridon, Daniel, *Historia Universal, Edad Media*, Editorial Kapelusz, Argentina, 1972, p. 159

momento.<sup>797</sup> A finales del siglo XIV, los comunes comenzaron a ser presididos por un funcionario elegido llamado Speaker que se encargaba de comunicar al rey de las decisiones tomadas por los comunes.

Ya en el siglo XVII, Inglaterra, es escenario de importantes transformaciones políticas, sociales y económicas. Al ascender al trono Jacobo I impuso su teoría sobre el absolutismo, dando pie a que se desarrollara la obra *The law of free monarchies*, en la que se afirma que los reyes eran designados por dios para gobernar y que sus súbditos estaban obligados a obedecer, y el rey está sobre la ley. Con Carlos I, segundo monarca de la dinastía de los Estuardo, fue aprobada la petición de derechos (*Petition of Rights*) en 1628 que limitaba los poderes del monarca, suscitando problemas con el parlamento, agudizando su relación, produciendo un movimiento revolucionario<sup>798</sup> que termina con la ejecución del monarca en 1649.

---

<sup>797</sup> Las reuniones del parlamento fueron más regulares, pues el rey necesitaba dinero y el principio de aprobación de los tributos por el parlamento regia desde 1297. Además, el rey debía atender determinadas reclamaciones que le eran formuladas por el parlamento, cada reunión podía considerarse como un pacto entre el rey y sus súbditos (vid. Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 194).

<sup>798</sup> El termino revolución inglesa hace referencia a un proceso de cambio radical que la sociedad inglesa experimento entre 1640 y 1660. La rebelión sólo estaba justificada sólo cuando la lideran los magistrados. Su defensa de la propiedad era manifiesta, porque la ley la respaldaba y a ésta había que respetar. Si quitáis la ley, todas las cosas acabaran sumidas en la confusión, cada hombre llegara a ser una ley para sí mismo, lo que daba la depravada condición de la naturaleza humana tiene necesariamente que producir muchas y grandes atrocidades. Esta defensa de la ley significa la importancia que para los presbiterianos tenían el derecho común, o lo que es lo mismo, los magistrados. Recordemos que gran parte de los parlamentarios de la gente eran magistrados. Esto era debido al proceso educacional tendiente a la magistratura que se dio entre la gente a finales del XVI y principios del XVII. Ellos defendían sobre todo la teoría del yugo normado, o sea, de la restitución de derechos tradicionales arrebatado al pueblo ingles por el monarca. De igual manera se manifestaron en 1788 los magistrados de los parlamentas franceses en su disputa con el rey por su privilegios. En Inglaterra el mejor ejemplo de esta corriente de magistrados fue la figura de Edward Coke. Vid. Hill, Christopher, *Orígenes intelectuales de la revolución inglesa*, Critica, Barcelona, 1980, p. 326. El derrape en la revolución inglesa tuvo en 1649 su cenit con la ejecución de Carlos I y la radicalización del New Model Army de Cromwell. Los presbiterianos fueron desplazados por el sector más radical del puritanismo, los independientes o congresionistas. Para ellos la imposición del culto presbiteriano significaba el paso de la tiranía de la iglesia anglicana a la tiranía de la iglesia presbiteriana. Un presbiteriano atacaba de la siguiente manera a los independientes, considerándolos como los mezquinos y despreciables causantes de nuestra ruina pues comúnmente habiendo sido mercaderes y siendo hombres de escasa fortuna no eran sensibles ante la destrucción del reino como nosotros que teníamos haciendas que perder. Los sectarios consideraban como sus principales enemigos a los teólogos, magistrados y profesores universitarios. Era una lucha contra los tres grandes monopolios de la clase dominante, la religión, la educación, y las ciencias, que lograron imponerse sobre el milenarismo, la utopía, las creencias mágicas y sexuales de los sectarios. El triunfo de la revolución política de teólogos, magistrados y profesores, significo el precio pagado por la brecha existente entre ideologías y tecnología. Las sectas en el siglo XVIII perdieron ya su combativo espíritu de lucha espiritual y religiosa encerrándose en sí mismas y aceptando toda la moralidad puritana. Vid. Hill, Christopher, *De la reforma a la revolución industrial. 1530-1780*, Ariel, Barcelona, 1980, pp. 145, 148, 283.



A la muerte del rey, Inglaterra deja de ser una monarquía y se convierte en una república, siendo Oliverio Cromwell el que gobierne a la república inglesa con el nombre de Lord protector de 1649 a 1658. A la muerte de Cromwell, el poder queda en manos del ejército, eligiéndose un nuevo parlamento, el cual invita a Carlos II, hijo de Carlos I,<sup>799</sup> a que ocupe el trono, restaurándose con en este acto la monarquía de los Estuardo.

En 1679, se dictó la Ley de Hábeas Corpus, que prohibía las detenciones arbitrarias y por esas fechas comenzaron a actuar los primeros grupos parlamentarios (Tories-Whigs, futuros partidos políticos). A la muerte de Carlos II, su sucesor Jacobo II, asume el trono de 1685–1689, quien trata de restaurar el viejo absolutismo monárquico basado en el derecho divino de los reyes, sin embargo, por esta postura fue expulsado por la revolución de 1688, produciendo que a partir de ese momento quedara establecida la supremacía del Parlamento sobre la Corona. Tras la revolución de 1688 se publicó la declaración de derechos (Bill of Rights) que estableció el predominio definitivo del parlamento.<sup>800</sup>

En 1714, ocupa el trono Jorge I, de origen alemán y con el comienza la dinastía Hannover, el monarca no conocía ni las leyes ni la lengua inglesa, se desentiende de los asuntos de Estado, delegando en el ministro Robert Walpole en 1721, presidir las reuniones de ministros. Así la incapacidad del monarca da origen a la figura del Primer ministro, responsable ante el parlamento, a la institución del gabinete, responsable también ante los legisladores y a la fuerza del parlamento<sup>801</sup>. En Inglaterra en 1832 se llevo a cabo un reestructuración de los colegios electorales, se rebajo los requisitos económicos, se otorgo el voto a los obreros hasta culminar en la obtención del voto popular (representation of the people act de 1918) así mismo la cámara de los lores fue quedando rezagada hasta convertirse en meramente subsidiaria de la cámara de los comunes.

---

<sup>799</sup> Vid. Secco Ellauri, Oscar y Baridon, Perdo Daniel, *Historia universal*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1972, p. 195

<sup>800</sup> El Estado británico desde la revolución gloriosa (1688), era la realidad sociopolítica que más se aproximaba a los principios liberales. Pero, hasta las revoluciones americana (1776) y francesa (1789), el liberalismo sólo era una doctrina europea. Esta doctrina se había generado en Europa durante casi cuatro siglos, aunque largo tiempo hubo de pasar para que se le denominara liberalismo (vid. Laski, Harold, *The rise and Decline of Liberalism*, Allen and Unwin, Londres, 1953, p. 25).

<sup>801</sup> Vid. Albendea Pablón, José, *Teoría constitucional y ordenamientos comparados*, Ediciones Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1997, p. 77

En el siglo XIX nuevamente se dan una serie de reformas electorales,<sup>802</sup> fortaleciendo la cámara de los comunes, mientras tanto la cámara de los lores pierde poder al no contar con un origen electoral.<sup>803</sup> Para el siglo XX, 1911 y 1949, entran en vigor la Ley Orgánica del Parlamento, ley que limita de manera definitiva las facultades de los lores, convirtiendo a la cámara de los comunes en pieza clave del sistema político inglés.<sup>804</sup>

Por otro lado, las teorías clásicas se gestaron en el contexto de un parlamento que tenía que protegerse de las constantes agresiones de los poderes tradicionales, para lo cual, la mejor medida fue declarar la soberanía de las Cámaras, garantizando su independencia funcional.<sup>805</sup> En este sentido, hay que señalar que la teoría constitucional alemana del siglo XIX es totalmente distinta a la francesa, para el Derecho alemán, el parlamento es un órgano más del Estado, en donde la teoría de los *interna corporis acta*, es una de las construcciones dogmáticas más acabadas de las que se han elaborado para garantizar la independencia de las cámaras en el ejercicio de sus funciones, sus antecedentes se encuentran en el derecho parlamentario inglés.

Como ya se ha manifestado, el origen histórico del sistema parlamentario surge en el Reino Unido y está vinculado a diferentes formas del poder político que surgen de la correlación de fuerzas entre el rey y los nobles que con posterioridad se convierten en parlamento con participación popular, evolucionando hacia la construcción de las modernas monarquías, es decir, la dicotomía entre el soberano y la representación popular avanzan hacia un Estado democrático, donde el monarca queda acotado y

---

<sup>802</sup> Para cuestiones electorales, el Reino Unido está dividido en zonas geográficas conocidas bajo el nombre de distritos electorales, para una representación equitativa se realizan revisiones periódicas a los límites para Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del norte tanto para las elecciones del Parlamento británico y del Parlamento europeo cada diez o quince años. Como ejemplo se tiene que para la elección general de 1983 se aumentó a quince escaños para totalizar 650 curules, en tanto para la elección de 1997, el total de asientos pasó a ser de 659 (vid. Aguirre, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, Reino Unido*, Instituto Federal Electoral, México, 2001, p. 25).

<sup>803</sup> Vid. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema jurídicos contemporáneos*, editorial Porrúa, México, 2006, p. 76

<sup>804</sup> A pesar de que la potestad legislativa de la cámara de los Lores es en teoría igual a la de los Comunes, en la práctica se observa que es inferior debido a las limitaciones establecidas en la ley del Parlamento de 1911, a la ley del Parlamento de 1946, y porque ha sido costumbre que los proyectos importantes sean presentados por los comunes, ocasionando con ello, que los lores solamente tengan derecho de veto temporal (vid. Thomas, W. Maurice, *Derecho e instituciones de la gran Bretaña*, ediciones minerva, México, 1945, p. 99).

<sup>805</sup> Vid. Cervantes Gómez, Juan Carlos, "Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso," en *Expediente Parlamentario, Número 18*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Diciembre 2008, p. 36.

reducido en sus funciones para convertirse en figura decorativa con el carácter de jefe de Estado y el parlamento se convierte en la pieza clave del sistema político.<sup>806</sup>

Por su parte, es prudente saber que el sistema parlamentario, es aquel que se funda en el principio de colaboración de poderes, en donde por existir un nexo vinculatorio entre la composición del órgano legislativo y el ejecutivo, se admite una relación inmediata entre ambos. En efecto, en este régimen existe un control entre la asamblea interparlamentaria y el gabinete, lo que supedita recíprocamente su permanencia.<sup>807</sup> El gabinete debe contar con el apoyo del parlamento, por eso, este puede obligar al gabinete a renunciar dando un voto de desconfianza o presentando una moción de censura. El ejecutivo puede disolver al parlamento y determinar la necesidad de convocar a elecciones generales para integrarlo nuevamente, de esta manera se compensa la facultad del voto de censura con el derecho de disolución. Así se logra entre ambos órganos una relación de equilibrio.

Con respecto a la teoría de la división de poderes, en ésta no se especifica la cuestión referente a que el parlamento deba mantener una posición de superioridad frente al Poder ejecutivo o sobre el gabinete, sino consagrar un equilibrio. Por lo que, la evidencia de que éstos se encuentren en un proceso de crisis, en razón de que en algunos sistemas políticos crece la influencia del Poder legislativo en los procesos de

---

<sup>806</sup> Vid. Jefferson, Thomás, *Manual de Derecho Parlamentario*, edición Facsimilar, México, 2002

<sup>807</sup> El mito jurídico es el de la constitución antigua que, desde los comienzos de la así llamada era Estuardo, fue cuidadosamente cultivado en tratados de especialidad hasta entrado el siglo XIX (vid. Skinner, Quentin, "History and Ideology in the English Revolution," en *The Historical Journal*, volume 8, numero 2, 1965, pp. 151-178). Un mito que todavía continúa siendo un *communis locus* de la historiografía anglosajona (vid. Pocok, J.G.A., "Burke and the Ancient Constitución-A problem in the History of ideas," en *The Historical Journal*, volume 3, numero 2, p. 125). La actuación de Enrique VIII mantenida de forma sustancial por los siguientes Tudor hasta 1603, origino que la llegada al trono de la dinastía Estuardo después encontrase un país repleto de particularidades, pues en las naciones europeas vecinas el absolutismo estaba triunfando. De hecho, la propia administración de justicia era diferente, en consonancia con una correlativa disgregación territorial. Inglaterra se dividía en counties o shires (condados), a su vez compuestos de hundreds (centurias). Los sheriffs eran nombrados por el Rey y poseían funciones de tipo fiscal, militares, de policía, jurisdicción y tareas de gobierno, pero rivalizaban con manorial courts (tribunales del señorío, y sobre todo, con las County y Hundred Courts, elegidas por freeholders, así como con los jueces de paz señalados por el monarca entre los notables de cada demarcación (vid. Maitland, Frederick William, *The History of English Law before the time of Edward I, CUP, 1898*, pp. 41-43). La costumbre una vez completados los requisitos de la inverterata consuetudo y la *opinion iuris*, era considerada fuente del derecho, pero que sólo pasaba a ser *common law* una vez que los tribunales la sancionaban con sus fallos concurrentes. Igualmente, para la mentalidad del *Common law*, la ley del parlamento sólo alcanza su pleno vigor cuando es aplicada por el juez, lo cual provoca que, a partir de esa aplicación judicial, la norma sea citada y aplicada por otros tribunales, no por estar contenida en la legislación del parlamento, sino por el precedente sentado por el primer juez que la reconoció en su sentencia. Costumbre es la palabra más cercana a la expresión *Common law* (vid. Maitland, F.W., *Sketch of English Legal History*, editorial By J.F. Colby, New York, 1915, p. 213).

formulación y deliberación de políticas públicas, y porque en otros países las transiciones políticas han implicado la creación de parlamentos, esto es falso, debido a que la tarea de legislación que hoy el parlamento lleva a cabo en conjunción con el ejecutivo no es la única función de los congresos.<sup>808</sup>

Así, en ocasiones los parlamentos han servido como un mecanismo de gestión frente al Ejecutivo más que como una institución autónoma del Estado,<sup>809</sup> y en el peor de los casos han sido un instrumento para dar empleo a los fieles del ejecutivo,<sup>810</sup> esto último en ocasiones obscurece algunas de las funciones que pueden desempeñar los congresos en la institucionalización de los regímenes democráticos,<sup>811</sup> dejando de lado la importancia central que el parlamento ha tenido en la consolidación democrática<sup>812</sup> de algunos países como Chile.<sup>813</sup>

Es importante recordar que a lo largo de los últimos 25 años cincuenta países han iniciado procesos de transición de sus regímenes políticos,<sup>814</sup> la mayor parte de ellos formó parte de lo que se llamó la tercera ola de democratización.<sup>815</sup> Sin embargo, actualmente la mayoría de los latinoamericanos se muestra escéptico hacia las

<sup>808</sup> Es evidente que la igualdad entre el ejecutivo y el legislativo, su colaboración entre ambos poderes y la existencia de medios de acción recíproca han sido considerados como principios que nutren al sistema. En donde, el concepto más importante dentro del sistema parlamentario, es la diferenciación entre los jefes del estado y el gobierno, también, se ha considerado como principio fundamental del sistema parlamentario el hecho de que el gobierno se apoye en la confianza de los representantes de elección popular y que sea permanente responsable ante el parlamento (vid. Ömer Faruk Genckaya, *Reforming Parliamentary Procedure in Turkey*, Universidad de Bilkent, Turquía, s.f., p. 1).

<sup>809</sup> Vid. Mayers, Roy T., "Legislative Budgeting in México: Aspirations and choices," en *Conferencia sobre reforma del Estado*, enero 27, México, 2000

<sup>810</sup> Vid. Culver, William, "El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: Hechos y prospectiva en el funcionamiento del legislativo," en *Politikaperu*, [www.Geocities.com/politikaperu/renac\\_demo.html](http://www.Geocities.com/politikaperu/renac_demo.html)

<sup>811</sup> Vid. Siavelis, Peter M., *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2000

<sup>812</sup> Las tareas de los parlamentos de América latina, éstas deben desarrollarse bajo reflexiones teóricas generando que se repitan errores y que se mantengan sinergias poco adecuadas a los nuevos retos de la democracia (vid. Pau I Vall, Francesc, *Nota preliminar: Un parlamento para el siglo XXI*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 9).

<sup>813</sup> Otra explicación a esta pérdida, son la concentración del poder en manos del Ejecutivo, la cultura de desconfianza y desinterés por la política, la falta de confianza y aprobación de los partidos políticos, y la historia de las propias instituciones parlamentarias (vid. Camp, Roderic, *Mexico's legislatura: Missing the democratic lockstep*, Lynne Rienner publishers, Londres, 1995, p. 21).

<sup>814</sup> Estos cambios comenzaron en los países del sur de Europa y se extendieron a América Latina y el este de Asia, el proceso llegó a su punto más alto con la caída del muro de Berlín, la desaparición del bloque socialista, el desmembramiento de algunos países y la creación de regímenes más o menos democráticos en Europa del este (vid. Freedom House, "Democracy's century. A survey of global political change in the 20th century", 1999, [www.freedomhouse.org/results/century.html](http://www.freedomhouse.org/results/century.html))

<sup>815</sup> Vid. Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, España, 1994

instituciones clave de la democracia, manifestando un nivel más bajo de confianza interpersonal en el mundo.<sup>816</sup>

En este contexto, el poder legislativo se ha convertido en todos los países en la institución que menos confianza y aprobación genera entre la población. Un dato importante a recalcar es que esta falta de confianza y aprobación ciudadana hacia los congresos no es exclusiva de los países que transitan por procesos de democratización<sup>817</sup>, sino que en Estados Unidos, por ejemplo, la confianza en el Congreso bajó de 42% en 1966 a 11 % en 1997, en tanto, el porcentaje de suecos que expresaron confianza en el parlamento cayó del 51% en 1986 al 19% en 1996, y en Gran Bretaña el porcentaje disminuyó del 48% en 1985 al 24% en 1995.<sup>818</sup> Con ello, llegamos a la conclusión de que las instituciones legislativas en todo el mundo experimentaron una gradual pérdida de confianza pública a lo largo del siglo XX<sup>819</sup>, incluso en las democracias más estables.<sup>820</sup>

Ante esto se puede señalar que una de las razones que explica la poca confianza de los ciudadanos hacia el Poder legislativo está ligado a que los ciudadanos consideran que las legislaturas deben ser un espacio abierto para la deliberación, lo cual consideran que no sucede y sus decisiones se toman de manera lenta,<sup>821</sup> y en este proceso, no se observa una apertura y transparencia, por lo que los ciudadanos se sienten desinformados sobre las decisiones del poder público, generando que sean calificados de irresponsables e ineficaces.

Amplios sectores de ciudadanos en muchos países han desarrollado una actitud de desinterés por la política que influye de manera definitiva en sus percepciones, actitudes e imagen sobre las instituciones políticas y de gobierno, entre ellas, el

---

<sup>816</sup> Vid. Lagos, Marta, "How People view democracy. Between stability and crisis in Latin America," op. cit., p. 22

<sup>817</sup> Vid. Valencia Escamilla, Laura, "Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria," en *Cuestiones constitucionales*, número 7, julio – diciembre 2002, p. 15

<sup>818</sup> Vid. Pharr, Susan J., y Putnam, Robert D., *Disaffected democracies, what's troubling the trilateral countries*, Princeton University Press, Princeton, 2000, p. 88

<sup>819</sup> Vid. Polsby, Nelson, *Handbook of political science*, Addison – Wesley, Londres, 1975, p. 261

<sup>820</sup> Vid. Blondel, Jean, *Comparative legislatures*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973, p. 3

<sup>821</sup> Vid. Beltrán, Ulises, y Castaños, Fernando, *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996, p. 78

parlamento<sup>822</sup>. Pero no solamente la experiencia latinoamericana es desoladora en este aspecto, sino que en la mayor parte de los sistemas parlamentarios africanos y en algunas naciones nuevas del Asia de la posguerra, también han fallado. En cambio, la incorporación de regímenes parlamentarios exitosos en Europa septentrional, países como Francia bajo la V República, Chile con anterioridad a Allende, Costa Rica y Uruguay durante la mayor parte de este siglo ofrecen ejemplos de presidencialismo estable y democrático.

Mientras tanto, se ha manifestado que en un gobierno parlamentario en donde hay varios partidos pero ninguno con una mayoría, este escenario brinda a los electores un mayor acceso al proceso de toma de decisiones ayudando a unir a dichos votantes con las organizaciones políticas, con ello, parecería que el poder está más diversificado en los regímenes parlamentarios.<sup>823</sup>

Recientemente se ha discutido el papel que desempeñan los parlamentos en los procesos de consolidación de las nuevas democracias, teniendo como consideraciones que los parlamentos sean más debatible,<sup>824</sup> ya que en los procesos de consolidación conllevan un desarrollo gradual con el objetivo de contribuir a fortalecer y a institucionalizar las prácticas y valores democráticos. El papel de los parlamentos durante la transición<sup>825</sup> y, sobre todo, en la etapa de consolidación<sup>826</sup> trasciende en el ámbito de sus relaciones con el gobierno, por tanto, si el desenlace de la transición consiste en la conformación de un parlamento de acuerdo con las previsiones constitucionales conduciendo a un nuevo régimen completando con ello, el proceso

---

<sup>822</sup> Vid. Mascott Sánchez, María de los Ángeles, y Arrellano Trejo, Efrén, “La cámara de diputados y la opinión pública,” en *boletín CESOP*, número 1, México, octubre 2002, p. 9

<sup>823</sup> Dada la división de autoridad entre los presidentes y las legislaturas, los primeros ministros y sus gabinetes, estos últimos son más poderosos y pueden prestar menos atención a las intromisiones de grupos específicos, al grado de considerarse que un primer ministro con una mayoría en el parlamento cuenta con mayor autoridad que un presidente estadounidense. Básicamente, los parlamentos votan para apoyar presupuestos, proyectos de ley y políticas que presenta el gobierno, en este proceso los parlamentarios de oposición, tienen la libertad de debatir, criticar o votar en contra de las políticas establecidas por el gobierno pero rara vez las llegan a afectar (vid. Lipset, Seymour Martín, “La centralidad de la cultura política,” en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – septiembre 2008, p. 15).

<sup>824</sup> Vid. Santamaría, Julián, “El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después,” op. cit., p. 9

<sup>825</sup> Vid. Godoy Arcaya, Oscar, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, ediciones de la Universidad, Santiago, Católica de Chile, 1990, p. 33

<sup>826</sup> Vid. Nohlen, Dieter, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, editorial nueva sociedad, 1991, p. 12

formal de instauración y, por consiguiente, el final de la transición,<sup>827</sup> por tal motivo, al recomponer el equilibrio entre los poderes se propicia la estabilidad, se incrementa la eficiencia y se favorece la participación popular.<sup>828</sup>

Bajo un gobierno parlamentario, la asamblea funciona ya sea con gobierno de mayoría o de minoría, proporciona a los legisladores medios para obtener una sólida experiencia ejecutiva y una participación sólida en los asuntos del país, alentando de esta manera a un liderazgo más competente y sobrio.<sup>829</sup> El parlamento, como parte del sistema político<sup>830</sup> se desenvuelve en un entorno cuyas dimensiones sociales, tecnológicas e internacionales están cambiando a un ritmo crecientemente acelerado que obliga a la adaptación de estos cambios.<sup>831</sup> Es oportuno señalar que en ocasiones las implicaciones mayoritarias del presidencialismo se pueden presentar en los sistemas parlamentarios, y cuando se presenta esta característica se expresa que el gobierno parlamentario fue conformado al estilo Westminster,<sup>832</sup> este modelo presenta características de el ganador se queda con todo.<sup>833</sup>

No obstante, el parlamento ha ido convirtiéndose así en pieza central del sistema representativo y su apertura a las nuevas estructuras sociales de los siglos XIX y XX, lo convirtió en clave para la transición del liberalismo oligárquico a la democracia liberal.<sup>834</sup> En este camino, ha transitado hacia una multifuncionalidad compartida con los otros poderes, con los partidos políticos y la sociedad organizada<sup>835</sup>; de hecho, es común observar que en las democracias consolidadas los parlamentos desarrollan al

---

<sup>827</sup> Vid. Di Palma, G., “La consolidación democrática: una visión minimalista,” en *REIS*, número 42, 1988, pp. 67 – 91

<sup>828</sup> Vid. Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 87

<sup>829</sup> Vid. Valenzuela, Arturo, “Las presidencias latinoamericanas interrumpidas,” en *Confluencia XXI*, número 1, Abril – Junio 2008, p. 16

<sup>830</sup> Vid. Schmitt, Carl, *Sobre el parlamento*, Tecnos, Madrid, España, pp. 47 – 50

<sup>831</sup> Es evidente, que en estos momentos la actividad de un parlamento es objeto de publicidad, por lo que, esta misma premisa se puede extender a cualquier institución del Estado, ya que, si estas quieren ser legítimas deben ser públicas. El parlamento representa al pueblo como autoridad suprema del Estado, con la consecuencia de que ningún órgano inferior, como el ejecutivo pueda interferir en las modalidades de la formación de la voluntad del pueblo representado por el parlamento (vid. Rainer, Arnold, *Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del parlamento en el derecho alemán*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, p.39).

<sup>832</sup> Vid. Riggs, Fred W., “The survival of presidentialism in America: Para-Constitutional Practices,” en *International Political Science Review* 9, Octubre 1988, pp. 247 278

<sup>833</sup> Vid. Diamond, Larry, “Introduction: Roots of Failure, Seeds of Hope,” en *Democracy in Developing Countries*, vol. 2, Boulder. Colorado; Lynne Rienner, 1988, p. 3

<sup>834</sup> Vid. Santamaría, Julián, “El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después,” en *Revista de estudios políticos – Nueva época*, número 84, abril – junio 1994, p. 9

<sup>835</sup> Vid. Polsby, Nelson, *Handbook of political science*, Addison – Wesley, Londres, 1975, p. 261

menos cinco funciones claves: hacen leyes, controlan y supervisan al Poder ejecutivo, publicitan temas, representan distintas corrientes de opinión y resuelven conflictos.<sup>836</sup> Mientras tanto, en los países en transición, estos se ven imposibilitados para desarrollar las funciones clásicas que les competen.

Si los latinoamericanos estuvieran pensando en escoger el rumbo del parlamentarismo tendrían que reflexionar sobre el hecho de que en Europa se despojaron de la autocracia,<sup>837</sup> para finalmente tener hoy en día modelos de gobiernos democráticos y predominantemente parlamentarios que no deben desecharse a priori simplemente por razones de costumbre, sin antes ser examinados en su interior.<sup>838</sup> Y, ciertamente, a pesar del consenso sobre la importancia del parlamento en la democracia, los congresos en América Latina han recibido muy poca atención,<sup>839</sup> implicando que este vacío limite la capacidad que durante décadas tuvieron los congresos en la definición de la política pública.

Sin embargo, el parlamento es una institución básica para el sistema democrático, representa el pluralismo político, expresa e integra los intereses y puntos de vista que coexisten en la sociedad, sostiene con su apoyo el equilibrio entre los distintos actores políticos y sociales, representa el control como clave de su vitalidad. La autonomía del parlamento consiste en que la asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder o de fuerzas extra constitucionales, en donde, la autonomía

<sup>836</sup> Vid. Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Parlamento y consolidación de la democracia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2009, p. 18

<sup>837</sup> Sin embargo, antes de reflexionar sobre la viabilidad se debería tenerse cuidado en las propuestas de reforma, ya que, en la insistente propuesta de sustituir el presidencialismo por un régimen parlamentario en algunos países esta no cuenta necesariamente con argumentos de fondo, sino con valoraciones ideológicas (vid. Valenzuela, Arturo, “Las presidencias latinoamericanas interrumpidas”, en *Revista Confluencia XXI*, número 1, Abril - Junio 2008, México, p. 18).

<sup>838</sup> La experiencia de Europa tras la caída del socialismo revela que a la primera euforia parlamentaria ha seguido una revisión cuidadosa que ha llevado cada vez más a crear ejecutivos fuertes que controlen el gobierno, más que, pensar en un cambio radical de régimen, por ello, en estas situaciones valdría la pena considerar reformas que permitan que el presidencialismo actúe sin las condicionantes que en el pasado le impusieron la homogeneidad partidaria y la falta de competencia, y donde la realidad era que el Ejecutivo se imponía por el simple dominio de un solo partido. Actualmente, es observado en variedad de ocasiones como el pluralismo ha permitido que los poderes se desarrollen libremente sin la excesiva influencia de los partidos. En esta lógica, el presidencialismo, debería revisarse para concederle atribuciones que le permitan equilibrar su poder frente al Congreso y reducir el poder de los partidos políticos que no siempre actúan para preservar la competencia, la democracia y el desarrollo (vid. Hernández Rodríguez, Rogelio, “Democracia y movimientos sociales,” en *Revista Confluencia XXI*, número 1, Abril - Junio 2008, México, p. 43).

<sup>839</sup> Vid. Ai Camp, Roderic, *Politics in México*, Oxford University Press, Oxford, 1996



funcional se concrete en el principio de autogobierno interno,<sup>840</sup> es decir, el parlamento puede ordenar y gestionar, propias e ilimitadamente sus cuestiones internas, y sus reglas necesarias para su realización quedando fijadas en el reglamento parlamentario. Esta autonomía es un principio y una constante histórica<sup>841</sup>, además, se expresa de varias formas y en distintas materias en las Cámaras y tiene en la vertiente tanto organizativa como presupuestaria su expresión más característica.

En este tema, la autonomía de organización y funcionamiento en el modelo francés es ilimitada, debido principalmente a que se erige como el ilimitado controlador del Estado que requería la más absoluta libertad en la construcción de sus decisiones, sin dar cabida a medio alguno de revisión de sus decisiones, fundándose en el hecho de ser representante directo del pueblo<sup>842</sup>. El trabajo parlamentario se desarrolla siguiendo el principio de publicidad de tal forma que puedan difundirse las diversas relaciones de los debates. En lo que respecta, a la publicidad<sup>843</sup> se inclina por la máxima apertura a las sesiones de estos órganos colegiados.<sup>844</sup>

### III.1.2. Las instituciones del régimen parlamentario: El Jefe de Estado

La vida política en los sistemas parlamentarios es intensa y se caracteriza por la importancia que en ella tiene el voto popular, y es casi ocioso señalar que en estos sistemas el jefe del ejecutivo es tan sólo un personaje simbólico,<sup>845</sup> sin poder político

---

<sup>840</sup> Vid. Loewenstein, Kart, *Teoría de la constitución*, editorial Ariel, Barcelona, 1983, p. 242

<sup>841</sup> Vid. Blanco Herranz, Francisco Javier, *Modernización de los parlamentos: Nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento, en el Parlamento del siglo XIX*, Aelpa, Madrid, 2002, p. 158

<sup>842</sup> Vid. Cervantes Gómez, Juan Carlos, "Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso," en *Expediente Parlamentario*, Número 18, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Diciembre 2008, p. 37

<sup>843</sup> El principio de publicidad es determinante en el funcionamiento del parlamento, en virtud de que las asambleas son sitios de diálogo y de debate, propiciando condiciones que faciliten la libre discusión de los asuntos, el derecho a la libre expresión de las ideas, derecho considerado como el tesoro más preciado del hombre, poniendo al principio de publicidad como parte sustancial del ideario liberal (vid. Wilson, Woodrow, *El gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 48). La publicidad asegura la posibilidad de conocer el contenido exacto de la actividad parlamentaria, garantizando las normas parlamentarias, a través de instrumentos como las gacetas, los diarios de debates, la publicación de las actas, así como el acceso de los medios de comunicación y el público en general a las sesiones del pleno y a las reuniones de algunos órganos de las cámaras (vid. Terrón Motero, Javier, *Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 76

<sup>844</sup> Vid. De Vergottini, Guisepe, *Derecho constitucional comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 420).

<sup>845</sup> Vid. Batiz Vázquez, Bernardo, Teoría del Derecho parlamentario, en <http://www.rebertexto.com/archivo14/parlamentarismo.htm>

eficaz, el cual, desempeña un papel de simple ejecutor de las decisiones parlamentarias, puede ser un monarca hereditario como en Inglaterra o bien un presidente como en algunos países europeos.

En cuanto al otro sistema, denominado presidencialista, este se caracteriza porque el jefe del Estado es también jefe de gobierno, al cual, generalmente se le conoce como presidente de la república, su poder no deriva del congreso o parlamento sino de su propia elección, la cual, es universal y directa en la mayor parte de los casos, es decir, el pueblo elige por voto directo al titular del poder Ejecutivo y de esa elección deriva su autonomía frente al legislativo.

Entre los elementos esenciales del sistema presidencial que lo distinguen claramente del sistema parlamentario son la coincidencia de jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente es a la vez jefe del Estado y jefe del gobierno, por tanto, no existe un gabinete o consejo de ministros con autonomía, siendo los funcionarios equivalentes en el sistema presidencial los denominados secretarios de estado, que ni constituyen un órgano colegiado ni tienen autonomía depende del presidente, quien libremente los designa y retira de sus cargos.<sup>846</sup>

Otra forma de elección del representante del poder Ejecutivo es la forma indirecta como es el caso de los Estados Unidos de América, o de manera directa como es el caso de los países latinoamericanos. La elección coloca al Ejecutivo a la misma altura del parlamento, y su independencia se refleja en la imposibilidad del congreso de deponer al ejecutivo y la imposibilidad de éste para disolver al congreso.

Con respecto al semi-presidencialismo,<sup>847</sup> el presidente es más que un jefe de Estado puramente simbólico y ceremonial,<sup>848</sup> dado que puede llegar a promover la

---

<sup>846</sup> Vid. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, traducción de Eliseo Aja y otros, Editorial Ariel, Barcelona España, 1983, p. 123

<sup>847</sup> Vid. Sartori, Giovanni, "Elogio del semi-presidencialismo," en *Revista Italiana di Scienza Politica*, número 1, volumen 25, abril 1995, pp. 3-20. En este orden Duverger, define los elementos del semi-presidencialismo, el presidente de la república es elegido por sufragio universal; posee considerables poderes de iure y de facto; comparten con él, un poder ejecutivo, un primer ministro y un gobierno responsable ante los diputados (vid. Duverger, Maurice, "A new Political System Model: Semipresidential Government," en *European Journal of Political Research* 8, número 2, 1980, pp. 165-187).

<sup>848</sup> Vid. Roper, Steve, "Are all semi-presidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes," en *Comparative Politics*, número 3, volumen 34, abril 2002, pp. 253-272

formación e incluso la destitución del gabinete<sup>849</sup> o la disolución de la propia asamblea que lo nombró para el cargo<sup>850</sup>, además de tener un veto sobre la legislación.<sup>851</sup> El semi-presidencialismo,<sup>852</sup> constituye un autentico *tertium genus*<sup>853</sup> o sistema intermedio entre

---

<sup>849</sup> Vid. Elgie, Robert, "Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and contesting explanations," en *Political Studies*, número 2, 2004, pp. 314-330

<sup>850</sup> Vid. Skach, Cindy, "Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy," en *Constitutional Political Economy*, numero 16, 2005, pp. 347-368

<sup>851</sup> Vid. Ceccanti, Stefano, Massari, Oreste, y Pasquino, Gianfranco, *Semipresidenzialismo: Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bolonia, pp. 9-53

<sup>852</sup> Francia constituye actualmente un sistema semipresidencial, que se explica históricamente por lo acontecido en la III y la IV Republica, sobre todo por la figura de Charles de Gaulle, quien decía, los continuos cambios de gabinete de las republicas anteriores obligaban a poner la autoridad del Estado al servicio de una presidencia fuerte. Lo plasmado en la constitución de 1958, que otorga al Presidente de la Republica un gran poder de gobierno, este fue ampliado por una interpretación constitucional que se alineaba con la postura gaullista. La consecuencia práctica, es que actualmente la Presidencia de la Republica en el sistema francés se ubica en posición predominante a costa de las competencias constitucionales y fácticas del Primer ministro y del parlamento. El Presidente de la República, es electo en votación ciudadana directa, en un sistema electoral a dos vueltas por siete años, circunstancia que posibilita establecer las líneas torales de la política interior, exterior, y económica de la nación. Entre sus diversas competencias tiene una de especial relevancia, nombrar y destituir al primer ministro, pero antes deberá sopesar y analizar cuidadosamente las correlaciones numéricas y de fuerza entre los grupos parlamentarios al interior de la Asamblea Nacional, así como el nombramiento y destitución de los miembros del gabinete a petición expresa del primer ministro. En el contexto de su competencia el Presidente de la República ejerce, además del derecho a dirigirse al parlamento y nombrar a tres miembros del consejo constitucional, del derecho de someter a revisión las leyes emanadas del parlamento o alguno de sus artículos específicos, así como solicitar su casación constitucional por conducto del consejo constitucional. También dispone de las facultades constitucionales para disolver la Asamblea nacional, previa consulta con el Primer ministro y los presidentes de la cámara popular y del senado, y para ejercer poderes plenipotenciarios de emergencia en casos de estado de excepción. El derecho a disolver la asamblea nacional se vincula al papel de árbitro. De acuerdo con lo dispuesto por la constitución, la capacidad de mediación debe propender a garantizar el funcionamiento normal de los poderes, la permanencia y consolidación del Estado galo. Al Presidente de la República en su calidad de jefe de Estado le compete delinear y conducir la política exterior y de defensa nacional, en la que dispone de un predominio muy amplio, así como la reserva de dominio. El papel del Primer ministro en el sistema semipresidencial francés puede catalogarse como indeterminado, por una parte es nombrado por el presidente y por otro lado puede destituirle, así como a los restantes miembros del gabinete, si la asamblea nacional le expresa mayoritariamente su desconfianza mediante una moción de censura. El Primer ministro conduce las actividades de gobierno procura la ejecución de las leyes con la colaboración del aparato administrativo y nombra los altos cargos civiles y militares. Las facultades del Primer ministro frente al parlamento poseen derecho de iniciativa legislativa y al igual que el Presidente de la República, envía leyes al consejo constitucional para verificar la constitucional de las mismas. El parlamento ocupa un lugar limitado en el sistema semipresidencialfrances, se integra por dos cámaras. La asamblea nacional, elegida por sufragio directo en un sistema electoral mayoritario a dos vueltas, con 577 curules, de los cuales 22 se reservan a los territorios de ultramar, y un senado de elección directa, con 321 escaños, 14 corresponden a distritos ultramarinos y 12 a franceses residentes en el extranjero. Los proyectos de ley son puestos a disposición de la presidencia de cualquiera de las dos cámaras por el consejo de ministros previa consulta al consejo de Estado, en funciones de órgano de asesoramiento jurídico nombrado por el Presidente de la República. Las competencias están disimétricamente distribuidas, pues la asamblea nacional pronuncia la última decisión sobre las leyes que correspondan al parlamento. Ambas cámaras están limitadas frente al ejecutivo en su libertad legislativa, debido a que la actividad legislativa del parlamento francés se circunscribe constitucionalmente a ámbitos específicos, mientras que las demás son reguladas por el gobierno a través de decretos. Francia es históricamente uno de los primeros Estados democráticos de derecho donde la participación ciudadana se ha inducido a un proceso de tipo asociativo entre los mismos, lo que ha propiciado la formación de asociaciones y grupos al principio, así como sindicatos y partidos políticos en una fase posterior. Aunque generalmente este hecho posibilito el funcionamiento del sistema, el resultado distó mucho del esquema ideal, en el cual, las fuerzas políticas son los conductos entre el ciudadano y las instituciones políticas. En la V republica el

presidencialismo y parlamentarismo,<sup>854</sup> es un tipo de democracia con un ejecutivo dual o diárquico,<sup>855</sup> dividido entre un presidente elegido por los ciudadanos, una de las características más destacadas del presidencialismo<sup>856</sup> y un primer ministro dependiente de la confianza del parlamento, uno de los rasgos específicos del parlamentarismo.

En el caso de Gran Bretaña, cuando se habla de la Corona,<sup>857</sup> se refieren al Estado,<sup>858</sup> motivo por el cual, se considera como actos de la corona los actos de gobierno y cuando los funcionarios juran fidelidad a la misma no sólo se comprometen a observar lealtad al monarca sino que se comprometen igualmente con el sistema jurídico político que la institución representa.<sup>859</sup> Durante el proceso de desarrollo en el

---

escenario cambia, se impulsa la reunificación de las fuerzas políticas que se mueven en el mismo plano ideológico en razón del establecimiento de un sistema electoral mayoritario a dos vueltas, lo que permitió el multipartidismo, invocando la efectividad del agrupamiento de los partidos a fines en la segunda vuelta electoral, y como resultado inmediato la formación de grandes partidos políticos (vid. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, op. cit., p. 20-25).

<sup>853</sup> Vid. Chehabi, Houchang, y Stepan, Alfred, *Politics, society and democracy: comparative studies*, Westview Press, 1995, Boulder, Co, 1995, pp. 393-414

<sup>854</sup> Vid. Elgie, Robert, "Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes," en *Political Studies*, 1997, pp. 217-231

<sup>855</sup> Vid. Pasquino, Gianfranco, "Semi-presidencialismo: A political model at Work, European," en *Journal of Political Research* 31, 1997, pp. 128-137

<sup>856</sup> Vid. Kendall Metcalf, Lee, "Measuring Presidential Power," en *Comparative Political Studies*, volumen 33, número 5, Junio 2000, pp. 660-685

<sup>857</sup> La corona es una de las partes integrantes del Poder ejecutivo, haciendo la diferencia entre el rey, es decir, la persona del monarca actuando individualmente, y la corona, esto es, el rey actuando a través de un miembro del gabinete, o de un funcionario determinado. En lo que respecta a las reglas de transmisión de la corona a la muerte del rey, el acceso al trono de su heredero es inmediato; el rey nunca muere y en caso que de acuerdo a las reglas establecidas no se encontrase heredero, la sucesión sería determinada por el Parlamento. En caso de que el heredero sea menor de edad, se instituye la regencia, que es depositar el poder temporalmente en otra persona, esta figura funciona también para los casos de incapacidad o ausencia temporal del rey y se encuentra reglamentada en la ley de regencia de 1937 y 1953. Vid. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, op. cit., p. 15. En ella, se menciona que el regente puede realizar todas las funciones del monarca pero no puede sancionar un proyecto de ley que cambie el orden de sucesión a la corona ni el estatuto de la religión anglicana (vid. Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976, p. 75).

<sup>858</sup> Vid. Caverro Lataillade, Iñigo y Zamora Rodríguez, Tomás, *Los sistemas políticos*, editorial Universitas, Madrid, 1996, p. 71

<sup>859</sup> En el sistema Anglosajón, denominado Common Law, que fue creado por Inglaterra y adoptado por los Estados Unidos de América, si bien la ley elaborada por el Poder legislativo, es uno de los factores esenciales del derecho, sin embargo, en este sistema, el conjunto de principios tiene como origen la costumbre, así como, los elaborados por los jueces en sus decisiones que forman jurisprudencia han sido siempre y siguen siendo hasta ahora elementos preponderantes de este sistema. La legislación anglosajona generalmente es sólo declarativa en forma ordenada y textual de las normas jurídicas previamente establecidas por los precedentes judiciales, y los precepto de ley promulgados por los legisladores deben ser interpretados, todos y cada uno por los tribunales, para que su significado y alcance quede definido en la práctica y se conozca su sentido jurídico. En las naciones cuya organización jurídica se basa en el Common Law, el derecho se encuentra en las sentencias de los tribunales, la ley positiva nada significa en la práctica sino hasta que la jurisprudencia define su sentido jurídico y la desenvuelve. La doctrina formada por las opiniones de los tratadistas propiamente no existe, pues la labor de los escritores del derecho se limita a la mera exposición, en forma ordenada y científica, de los principios jurídicos

cual, el poder absoluto de la monarquía se ha ido reduciendo paulatinamente, las funciones de la reina están sujetas a recomendaciones de los ministros, estas funciones se denominan prerrogativas reales las cuales pueden ser reducidas o ampliadas por el parlamento.<sup>860</sup>

Mientras tanto, en la constitución española de 1931,<sup>861</sup> se garantizaba al presidente de la República poderes relativos a la formación y al cese del gabinete que excedían de aquellos propios de un Jefe de Estado, monarca o presidente en el régimen parlamentario.<sup>862</sup> Este sistema consignado en 1931, no puede considerarse un régimen parlamentario puro,<sup>863</sup> pese a que en España el presidente no era elegido directamente por el electorado sino seleccionado indirectamente por el parlamento y un colegio electoral de representantes popularmente elegidos.<sup>864</sup> De hecho, los constituyentes españoles de 1931,<sup>865</sup> influidos por el sistema previsto en la constitución de Weimar,<sup>866</sup>

---

sustentados por las sentencias o decisiones dadas por la autoridad judicial. La constitución es un instrumento escrito por medio del cual, se establece el plan de gobierno creado y sostenido por el pueblo que la impone además, se prescriben principios de orden político y se garantizan los derechos individuales. El derecho angloamericano se clasifica en derecho escrito, abarca a la ley promulgada por el Poder legislativo, y el derecho no escrito, comprende a la costumbre manifestada a través de la jurisprudencia sentada por los tribunales. El derecho escrito no incluye todas las normas jurídicas que hayan sido consignadas por escrito o estén impresas, en razón de que, también abarcaría al derecho no escrito, que está integrado por los principios sustentados por las decisiones de los jueces y las obras de los tratadistas. En Estados Unidos de América, el amparo de la justicia no es un juicio especial como en México, sino un recurso, allí, el sistema funciona a través de los recursos ordinarios del derecho procesal anglosajón, el procedimiento se puede iniciar indistintamente en los tribunales federales o estatales y la materia no está reservada, salvo casos excepcionales, a los jueces federales y ambos, federales o locales, ejercen jurisdicción concurrente en el procedimiento constitucional, sujetos siempre a la revisión de la Suprema Corte de Estados Unidos de América (vid. Rabasa, Oscar, *El derecho angloamericano*, Porrúa, México, 1982, pp. 519-545, 632-634).

<sup>860</sup> Entre las funciones que tiene el monarca se encuentran la apertura del parlamento, disolución del parlamento, otorgar su firma a los documentos más importantes, otorgar títulos nobiliarios y nombrar formalmente a los funcionarios importantes como oficiales de las fuerzas armadas, gobernadores y diplomáticos; estas facultades se ejercen por y con el consentimiento de un ministro por lo general del Primer ministro. Vid. Britain's System of Government, publicado por The Foreign and Commonwealth, England, p. 3. Como dato curioso, si la corona es transmitida a una mujer, su marido recibe el título de príncipe consorte aunque esto no es automático ya que depende de la decisión de la reina y se realiza a través de un decreto real. El consorte de la reina no puede, en ningún caso, nombrarse rey. En cambio cuando el hombre es el que recibe la corona su esposa recibe el título de reina (vid. Ferrando Badía, Juan, *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 104).

<sup>861</sup> Vid. Alcalá-Zamora, Niceto, *Los defectos de la constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 165-183

<sup>862</sup> Vid. Tomás Villarroya, Joaquín, "La prerrogativa presidencial durante la Segunda República: Mediatización," en *Revista de Estudios Políticos*, número 16, julio-agosto 1980, pp. 59-87

<sup>863</sup> Vid. Berg-Schlosser, Dirk, y Mitchell, *Jeremy Conditions of Democracy in Europe, 1919-1939, Systematic Case Studies*, Macmillan, Londres, 2000, pp. 396-425

<sup>864</sup> Vid. Varela, Santiago, *Partidos y parlamento en la II República Española*, Ariel, Barcelona, 1978, pp. 101-103

<sup>865</sup> En España, su constitución de 1931, estableció un sistema parlamentario atenuado como lo denominó Pérez Serrano. Vid. Pérez Serrano, Nicolás, *La constitución española de 9 de diciembre 1931: Antecedentes, texto, comentarios*, editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 244-274. El

establecieron una fuerte presidencia dotada de significativos poderes de iure y de facto.<sup>867</sup>

La primacía del presidente sobre el gabinete era exactamente de iure<sup>868</sup> por la exigencia de que la censura de un gabinete requería el voto de la mayoría absoluta de los miembros del parlamento<sup>869</sup> y por el hecho de que el presidente podía vetar líderes políticos y coaliciones políticas. El presidente tenía la prerrogativa de disolución del legislativo dos veces durante su mandato de seis años, aunque la asamblea después de la segunda disolución podía comprobar la necesidad de la convocatoria anticipada de elecciones y de esta manera el presidente podía ser destituido del cargo mediante un voto de la mayoría de la cámara.<sup>870</sup>

---

presidente nombraba y removía al primer ministro, cuyo gobierno era responsable políticamente ante el Congreso que podía removerlo mediante un voto de censura, es preciso señalar que la manifestación inicial de confianza al candidato a presidente del consejo de ministros era un trámite meramente voluntario salvo que fuese retirada expresamente con un voto de censura (vid. Tomás Villarroya, Joaquín, “El voto de desconfianza en la II República,” en *Cuadernos de la cátedra Fadrique Furio Ceriol* 3, 1981, pp. 1-10. Vid. Tomás Villarroya, Joaquín, “Presidente de la República y gobierno: sus relaciones,” en *Revista de estudios políticos* 31, enero-abril 1983, pp. 71-90). El presidente también disponía de la autoridad para observar las leyes aprobadas por el parlamento y los decretos del gobierno (vid. Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del estado en el derecho público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979, pp. 305-318). Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el presidente podía pedir al congreso una nueva deliberación, si volvieran a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el presidente quedará obligado a promulgarlas (vid. Tomás Villarroya, Joaquín, “El refrendo ministerial durante la segunda república: Dos episodios conflictivos,” en *Revista de Derecho Político* 12, invierno 1981-1982, pp. 9-21). Un ejemplo es la aprobación por las cortes de la ley de amnistía destinada a los implicados con el levantamiento de Sanjurjo, en donde, el presidente expuso sus reservas sobre la misma pero al no obtener el refrendo ministerial necesario para devolver la ley a las cortes se limitó a remitir a las cortes el texto promulgado acompañado por un documento con sus objeciones (vid. Alcalá-Zamora, Niceto, *Los defectos de la constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 173-183 y 289-310. Vid. Espín, Eduardo, “Crisis de gobierno y confianza presidencial en la II República,” en *Revista de Estudios Políticos* 17, septiembre-octubre 1980, pp. 87-115). El presidente reacciono a la inestable situación ampliando la interpretación de sus poderes y actuando como un árbitro de la legitimidad del sistema, intento jugar su papel como defensor de la constitución, sin embargo, contribuyó sin querer a un vacío de poder y finalmente a la quiebra de la democracia (vid. Linz, Juan, y Stepan, Alfred, *The Breakdown of democratic regimes: Europe*, volumen 2, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978, pp. 172 – 173).

<sup>866</sup> Vid. Mori, Arturo, *Crónica de las cortes constituyentes de la Segunda República española*, Aguilar, Madrid, 1933

<sup>867</sup> Vid. Tomás Villarroya, Joaquín, “Presidente de la República y gobierno: Sus relaciones,” en *Revista de Estudios Políticos*, número 31, enero-abril 1983, pp. 71-99

<sup>868</sup> Vid. Villarroya, Joaquín, “La prerrogativa presidencial durante la segunda república: su mediatización,” en *Revista de estudios políticos* 10, julio-agosto, pp. 59-87

<sup>869</sup> Vid. Bar Cendón, Antonio, “El problema del voto de desconfianza en la constitución española de 1931,” en *Revista de derecho político* 12, invierno 1982, pp. 85-103

<sup>870</sup> Vid. Tomás Villarroya, Joaquín, “La formación de gobierno durante la II República,” en *Revista de Estudios políticos* 204, noviembre-diciembre 1975, pp. 49-94

En términos abstractos debe tenerse presente que el presidencialismo en los distintos países de América Latina tiene diferentes facetas y se expresa de forma diversa en cada país tanto en el espacio como en el tiempo<sup>871</sup>. Aun así, tienen en común tres elementos, la legitimidad<sup>872</sup> autónoma del cargo presidencial, puesto que el presidente no depende de la confianza del parlamento, sino que es elegido por voto popular; las amplias facultades del cargo, no meramente de carácter administrativo, sino también legislativas e inclusive jurisdiccionales; y finalmente, la ausencia de controles suficientes.<sup>873</sup> De igual manera, es un órgano estatal diferenciado con funciones distintas de las del gobierno, del parlamento y de los tribunales,<sup>874</sup> con las competencias y las funciones que le atribuyen la constitución y las leyes.

Por último, entre las características que sobresalen en un régimen parlamentario, está el papel que desempeña el jefe del Estado, quien históricamente, es un personaje fundamental de este tipo de régimen; en efecto, este nació, siguiendo el hilo evolutivo de las monarquías,<sup>875</sup> del encuentro entre dos poderes: la autoridad real y el poder surgido de la representación nacional.<sup>876</sup>

---

<sup>871</sup> Vid. Serraferrero, Mario, "Presidencialismo y reforma política en América Latina," en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 8, enero-abril de 1991, Madrid, España, pp. 202-203

<sup>872</sup> En cuanto a la legitimidad, el constitucionalismo moderno está ligado a los principios iusnaturalistas, mediante la racionalización del derecho vigente se fundamenta la legitimidad en el consenso racional de los ciudadanos. Una constitución escrita tiene los objetivos de impedir un gobierno arbitrario, y de garantizar los derechos de los ciudadanos para impedir que sean violados por el Estado. El constitucionalismo desde su concepción originaria viene revestido de una visión finalista, que se limita a describir la constitución, como un conjunto de normas o de principios que presiden la vida de cualquier comunidad organizada, que se preocupa por hacer legítimas las decisiones de los súbditos y de los fines que la sociedad política debe asegurar, es decir, los derechos constitucionales (vid. Matteucci, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Madrid, 1998, pp. 23-24).

<sup>873</sup> Vid. Valadés, Diego, "El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX," en *Revista parlamentaria Iberoamericana*, número 2, Madrid, España, 1986, p. 50

<sup>874</sup> Vid. Fernández Fontecha, M, y Pérez de Armiñan, *La monarquía y la constitución*, Civitas, Madrid, 1987, p. 143

<sup>875</sup> Vid. Burdeau, Georges, "Traité de science politique", vol. II, L.G.D.J., París, Francia, 1970, p. 410

<sup>876</sup> Según Maurice Hauriou, el Poder Ejecutivo se confía a un monarca hereditario o a un presidente de la república elegido, al lado del cual hay ministros nombrados por el jefe del Estado y son responsables delante de él (vid. Hauriou, Maurice, *Principios de derecho constitucional*, traducción por Ruiz del Castillo, C, Madrid, 1929, p. 359). Esto nos lleva a señalar que el gabinete o el gobierno, en el sentido más estricto del término, son responsables políticamente ante el parlamento y poseen el derecho de disolverlo. Y con respecto a la formación del poder ejecutivo moderno, hay que expresar que si hay un órgano o poder del Estado que tiene continuidad histórica desde las formaciones políticas preestatales hasta nuestros días, ese es, el gobierno, si bien ha estado vinculado a la jefatura del Estado hasta épocas muy recientes cuando el régimen parlamentario desplazó la dirección política del Estado hacia el gobierno en detrimento del poder ejecutivo dual (vid. García Fernández, Javier, *El gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1985, pp. 15-20. Vid. Mansfield, C, *Taming the prince. The ambivalence of modern executive power*, The free press, Nueva York, 1989, p. 8).

### III.1.2. Las instituciones del régimen parlamentario: El Jefe de Gobierno o Primer Ministro

En los regímenes parlamentarios tanto las funciones ceremoniales y efectivas están encargadas al jefe de Estado, ya sea un monarca constitucional o un presidente, quien desempeña una función simbólica, así mismo en ocasiones actúa como una fuerza moderadora en épocas de crisis. Mientras tanto, el Primer ministro, es el jefe del ejecutivo, es decir, se encarga de dirigir el gobierno reflejando los imperativos de los partidos políticos y de las coaliciones.<sup>877</sup> En cambio, en el presidencialismo, el jefe del Ejecutivo, es tanto jefe de Estado como jefe de gobierno, por tal motivo, el presidente recibe a embajadores y potentados, asiste a funerales oficiales y representa a la nación en tiempos de triunfo o de tragedia, goza de amplias funciones en el nombramiento de sus secretarios y subsecretarios de su gabinete, a pesar de que algunos de ellos requieran de la ratificación de la legislatura o de alguna de las cámaras que conforman el congreso.

---

<sup>877</sup> Actualmente, la figura de Primer ministro se ha vuelto mucho más visible como jefe de gobierno, gozando de una considerable autoridad y prominencia, su posición gubernamental le exige que gobiernen manteniendo la confianza de sus partidos políticos y de la mayoría en el parlamento (vid. Valenzuela, Arturo, “Las presidencias latinoamericanas interrumpidas,” en *Confluencia XXI*, número 1, Abril – Junio 2008, p. 16). Un presidente del gobierno con legitimación democrática directa tendería, por la fuerza de las cosas, a desplazar excesivamente al jefe del Estado, que tiene unas funciones constitucionalmente establecidas y cuyo encaje, con un ejecutivo elegido por el pueblo, podría resultar muy problemático. No en vano la jefatura del estado hereditaria ha podido subsistir en el estado democrático entre otras razones porque se ha residenciado en el parlamento, no en el gobierno, la representación popular, esto es, en la medida en que la monarquía es parlamentaria. El Estado constitucional, que desde su surgimiento a finales del siglo XVIII se asentaba, aparte de en la soberanía nacional, en la idea de que el poder político ha de estar limitado, funcional (división de poderes) y materialmente (derechos fundamentales) opto de manera consecuente con esos postulados por la democracia representativa. En España parece que estamos ante el riesgo de incurrir en aquella situación patológica no por obra, precisamente de las normas constitucionales reguladoras de la forma de gobierno, sino de las normas infraconstitucionales y de práctica política, que, de una parte, han acentuado, en exceso, las tendencias oligárquicas de los partidos y, de otra, han disminuido, también en exceso, la función parlamentaria de control (vid. Aragón Reyes, Manuel, “Democracia y parlamento,” en *Revista catalana de dret public*, número 37, Barcelona, 2008, pp. 130, 138, 141). El Estado constitucional se basa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de una extensa red de controles que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad. El control parlamentario es uno de esos controles, un control de carácter político cuyo agente es el parlamento y cuyo objeto es la acción del gobierno y, por extensión, también la acción de cualesquiera otras entidades públicas, excepto las incluidas en la esfera del poder jurisdiccional que, por principio, es un poder que debe gozar de total independencia respecto de los demás poderes del estado (vid. Rubio Llorente, F., “La forma del poder,” en *Revista de Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1997, pp. 185-222).



Un ejemplo claro sobre el funcionamiento de la figura de Primer ministro, es el gobierno británico,<sup>878</sup> en el cual, el Primer ministro no es elegido directamente por el pueblo sino por el consenso de los líderes del partido mayoritario en la Cámara de los comunes, en donde el candidato propuesto es miembro de esta Cámara, posteriormente es confirmado o formalizado por la reina.<sup>879</sup> El Primer ministro es Primer Lord de la cancillería, cargo que le permite controlar el nombramiento de todos los funcionarios, tiene una amplia autoridad sobre el gabinete, la cual durante el desarrollo de su gestión va cambiando dependiendo de su propia personalidad, de la personalidad de los demás ministros, de la unidad ideológica del partido y de la situación del gobierno frente al electorado.

Como ya se mencionó, los ministros deben ser miembros del parlamento, en donde la mayor parte pertenece a la Cámara de los comunes, pero a pesar de ello, se garantiza un número mínimo a los lores. Los ministros son nombrados y destituidos por el Rey<sup>880</sup> con base en la propuesta que le presente el Primer ministro, es decir, el Rey

---

<sup>878</sup> El Primer ministro tiene la facultad de nombrar y sustituir libremente a los miembros del gabinete y solicitar al rey a la disolución del parlamento antes de que expire el periodo de cinco años en que son elegidos, así mismo, puede convocar a elecciones adelantadas en caso de que su gobierno cuente con altos niveles de popularidad, mantiene informado al rey de todas las cuestiones importantes y debe justificar su política ante el parlamento. Así mismo, es supremo coordinador de la administración, supervisa, controla y coordina toda la gestión gubernamental, controla la política nacional y la política extranjera decidida en común con el ministro de asuntos exteriores, asegura la unión del rey con su gabinete, es el líder del parlamento, por lo cual, coordina el orden del día y la dirección del trabajo parlamentario, explica al parlamento los asuntos de política general o aquellos que se consideren como muy importante de acuerdo a la situación del momento (vid. Escamilla Hernández, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, ediciones Gernika, México, 1988, p. 35).

<sup>879</sup> El procedimiento de confirmación no se hace a través de un documento, sino la reina lo convoca y le comunica de palabra su nombramiento para el cargo de Primer ministro; la aceptación esta simbolizada en el acto de besar la mano de la reina. Vid. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, op. cit., p. 21. En este acto, la Corona, hace una invitación al líder del partido mayoritario a conformar un gobierno, es decir, a conformar su gabinete con miembros del parlamento que pertenezcan a su partido (vid. James, Philip, *Introduction to English Law*, Butterworths, London, 1989, p. 130).

<sup>880</sup> La última fuente del poder era el pueblo, contra la aseveración del monarca de que él era el verdadero interprete de la ley. Sir Henry formulo una propuesta para solucionar el problema sobre los límites al poder. Se trataba de reunir una convención general de hombres leales, honestos y clarividentes, elegidos para ese propósito con el libre consentimiento de todos aquellos que apoyan esta causa, la cual no tiene propiamente el fin de ejercer el Poder legislativo, sino sólo el debatir libremente y acordar los puntos que, a la manera de constituciones fundamentales serán instituidos y observados de forma inviolable como condiciones sobre las que todo el cuerpo representado ha consentido en convertirse por sí mismo en unión civil y política. La posesión de la tierra se correspondía con una pirámide perfectamente trazada que descendía del Rey al señor y de ahí a los villanos con determinadas posiciones intermedias posibles. Pero, en cualquier caso destacaba la supremacía del monarca en la pirámide, sólo él era verdaderamente el propietario del reino dentro de un sentido similar al que ahora tiene tal voz aun teniendo en cuenta que ese derecho venia limitado por la voluntad divina. El vasallaje era la institución por la cual alguien prestaba juramento de fidelidad a su señor, a cambio de disfrutar de un feudo, que a su vez y bajo el mismo vínculo podía ceder a sus inferiores de forma similar. Señor era, por tanto, una posición de cierta persona con respecto a otra y King's tenants in chief o tenants in capite, los principales de entre ellos, pues sus

nombra pero no escoge, acepta la dimisión pero no determina el motivo de ella, por lo tanto, la composición del ministerio esta exclusivamente en manos del Primer ministro.<sup>881</sup> Las reuniones del gabinete son privadas y su trabajo tiene carácter confidencial, debido al juramento que realizan como miembros del consejo privado, obligándolos a mantener el secreto del funcionamiento del gabinete.

Así mismo, los documentos del gabinete están protegidos por la ley del secreto oficial,<sup>882</sup> la cual impone una pena el revelar en cualquier forma el contenido de esos documentos. Sin embargo, algunos documentos son puestos a disposición del público para consulta en la oficina del archivo público después de treinta años. Para el funcionamiento de las reuniones se encuentra la Secretaria o Cabinet Office,<sup>883</sup> cuyo

---

fundos eran directamente cedidos por el Rey y componían la Cámara Alta del Parlamento. Se trataba, pues, de los señores feudales que poseían grandes extensiones, los terratenientes. En suma los lores inmediatamente por debajo de ellos estaban los caballeros y los pequeños campesinos. Prestaban un servicio al señor que era, de forma respectiva, combatir bajo sus órdenes y pagar rentas en dinero o especie todos aquellos eran freeholders, es decir, no incluidos entre la villanía, pero su posición estaba por debajo de la de los grandes señores (vid. Gough, John Wiedhofft, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Clarendon Press, Oxford, 1985, pp. 27, 85, 133).

<sup>881</sup> El ministerio es el conjunto de los jefes de los departamentos ministeriales, de algunos subsecretarios y de otros altos funcionarios, vinculados por lazos de solidaridad partidista. Desde el punto de vista de su título los ministros se dividen en dos categorías: los ministros en sentido estricto que dirigen un ministerio y los secretarios de estado que dirigen un office, la distinción no implica un grado mayor o menor de importancia, sino la fecha de creación del departamento. Los officers son los departamentos ministeriales más antiguos mientras los ministerios son los departamentos nuevos. Forman parte del ministerio los ministers of State que no son responsables de un departamento ministerial, sino su función está encaminada a auxiliar a aquellos ministros cuyo departamento sea complicado; los secretarios parlamentarios que auxilian tanto a los ministros, como a los ministros adjuntos; los secretarios privados que son también miembros de la Cámara de los comunes y tienen funciones de directores de un ministerio y actúan como intermediario entre el ministro y los parlamentarios, y por último los Whips (látigos) que son secretarios parlamentarios encargados por sus partidos de hacer que los parlamentaristas asistan a las sesiones y voten conforme al criterio del grupo, en pocas palabras su función es asegurar la disciplina de los comunes miembros del partido (vid. García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 301).

<sup>882</sup> En mencionado ordenamiento, se señala que un ministro después de haber renunciado a su cargo debe solicitar autorización para hacer cualquier declaración en la que se contenga información acerca de disposiciones del gabinete. No olvidar que el gabinete está constituido por alrededor de veinte ministros o secretarios de estado, designados por el Primer ministro, no obstante, por su importancia algunos titulares no pueden ser excluidos del gabinete, por ejemplo: el canciller del tesoro, el secretario de asuntos exteriores, el secretario del interior y el ministro de defensa (vid. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, op. cit., p. 21).

<sup>883</sup> El gabinete se reúne una o dos veces por semana cuando la cámara de los comunes está en periodo de sesiones y en forma menos constante cuando está en periodo de vacaciones parlamentarias. A estas reuniones del gabinete asisten sólo sus miembros, pero, los ministros que no forman parte del mismo pueden ser invitados a asistir a una determinada reunión cuando en ella se vaya a abordar un tema de su interés. Las reuniones son en pleno o en comités restringidos, existiendo dos tipos de comités; los permanentes y los especiales. Los permanentes tienen como función la de coordinar la tarea de los miembros del ministerio, y las especiales también llamadas inner cabinets se realizan para estudiar y solucionar problemas concretos. Entre las funciones del gabinete está determinar las líneas fundamentales de la política nacional e internacional, nombramiento de cargos, propone al monarca a través del primer ministro los nombres para la designación de altos cargos civiles, eclesiásticos y militares; protestad

jefe o titular tiene entre sus funciones levantar actas de la sesiones, fijar el orden del día de acuerdo con el Primer ministro, convocar a las personas que deban asistir a las reuniones del gabinete y a la de los comités y difundir entre los ministros los documentos y notas relativos a los trabajos del gobierno y verificar si las decisiones del gabinete son respetadas por los ministros encargados de su puesta en práctica.

El gabinete y el ministerio subsisten o caen juntos, y cuando llega el momento los dos son reconstituidos simultáneamente, para formar un nuevo ministerio y gabinete el primer paso es nombrar al primer ministro. En este sentido, es oportuno tener en cuenta que de todos los países europeos occidentales, sólo Alemania y Suecia regulan el ordenamiento previo de la confianza parlamentaria y sólo en Grecia, Italia y Portugal, el gobierno recién formado acude al parlamento a solicitarla.

Otro ejemplo lo encontramos en la segunda república española,<sup>884</sup> la formula institucionalmente era segura porque delimitaba bien la posición política de cada órgano constitucional y con ello, se evitan crisis innecesarias motivadas por el otorgamiento de apoyos políticos brumosos, en consonancia con este modelo racionalizado, la moción de censura constructiva impide crisis al obligar a crear mayorías estables y, evita que una

---

financiera, interviene en la función legislativa, y tiene iniciativa legislativa. Actualmente el gabinete ingles ha ido adquiriendo un gran poder incluso se menciona que domina al parlamento. El ministerio y el gabinete se distinguen, no sólo por su composición, sino por sus funciones, los ministros tienen obligaciones como funcionarios individuales del gobierno, y los miembros del gabinete tienen además responsabilidades colectivas, toman sus decisiones como un todo, son colectivamente responsables ante el parlamento y deben enfrentarse al parlamento en un frente unido, aun cuando no esté presente en una reunión del gabinete, acepta la acción política del gabinete y actuar según esta. La sanción de la responsabilidad colectiva es la renuncia del gobierno en el caso de que se vote una moción de desconfianza (vid. De Bufala Ferrer – Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford, México, 1999, p. 92).

<sup>884</sup> Cuando entro en vigor la constitución española, el gobierno estaba regulado fundamentalmente por la ley de régimen jurídico de la administración del estado de 28 de julio de 1957, esta era la principal fuente reguladora del gobierno, cumpliendo con el mandato de reserva que emanaba de la constitución y que se complementaba con el real decreto 1558/1977 de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la administración central del Estado, que era una norma para crear las secretarías de estado. Vid. López Guerra, Luis, “El gobierno y su regulación, enfoques positivos y negativos,” en *Revista española de Derecho constitucional*, número 70, enero-abril 2004, pp. 43-71. En cuanto al funcionamiento del gabinete este fue regulado en parte por la ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958. Más allá de los contenidos de la ley de 1957, su importancia constitucional consistía en servir de ley matriz para una multitud de decretos sobre la organización respecto a la presidencia, órganos de apoyo y aspectos secundarios del estatuto de los miembros del gobierno. Cuando la constitución llevaba varios años de vigencia, la regulación prevista en la ley de 1957 se complementó con la ley 10/1983 de 16 de agosto, relativa a la organización de la administración central del Estado, que se refería exclusivamente a aspectos organizativos y que respondía a la misma filosofía de la ley de 1957 (vid. Parejo, Luciano, “Estudios sobre el gobierno,” en *Seminario sobre el proyecto de ley reguladora del gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1996, p. 76).

crisis de gobierno desemboque necesariamente en una disolución anticipada del parlamento.<sup>885</sup>

A principios de la década de los noventa el gobierno español del presidente Felipe González, preparo una ley del gobierno que respondiera a criterios más modernos e innovadores, entre 1992 y 1995, se prepararon varios borradores, el último de los cuales se publicó y se remitió a las cortes generales y a pesar de que no pudo tramitarse por la disolución del parlamento, fue la base por la nació la ley 50/1997 de 25 de noviembre relativa al gobierno.<sup>886</sup> A mediados de los años ochenta del siglo pasado se comprobó que la estructura del gobierno es una materia suficientemente flexible y sometida a necesidades políticas y funcionales tan perentorios que no podía mantenerse bajo una inamovible reserva de ley.<sup>887</sup>

El procedimiento básico de formación y cese de un órgano constitucional está recogido en la propia constitución sin remisiones sustanciales a la ley o al reglamento parlamentario que desequilibran el dominio de este procedimiento a favor del parlamento. La intervención formalizada del jefe del Estado contribuye a liberar al gobierno de la regulación únicamente parlamentaria,<sup>888</sup> la participación del titular de otro órgano constitucional extrae el procedimiento de formación del gobierno del ámbito domestico parlamentario para configurarlo como una cuestión que implica a varios órganos constitucionales lo que, a su vez, visualiza con más intensidad el protagonismo del cuerpo electoral.

<sup>885</sup> Vid. Tomás Villarroya, Joaquín, “La formación de gobierno durante la segunda república,” en *Revista de Estudios políticos*, numero 204, noviembre-diciembre 1975, pp. 49-94

<sup>886</sup> La ley 50/1997 de 25 de noviembre, Del gobierno, se convirtió en la norma reguladora no sólo porque ofreció el régimen jurídico del gobierno sino porque se volvió la norma matriz de donde emanan otras normas reglamentarias complementarias. Como el caso de la ley 6/1997 de 19 de abril de organización y funcionamiento de la administración general del Estado, así como la legislación sobre incompatibilidades de los miembros del gobierno, es indudable que el modelo orgánico y funcional del gobierno español ha sido producto de los principios constitucionales que ha desarrollado esta ley 50/1997 de 25 de noviembre, Del gobierno (vid. Fernández Carnicero, J., *Comentarios a la Ley del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, p. 45). Se puede decir que las fuentes del gobierno en el ordenamiento español han sido desde 1978, y durante casi veinte años esas fuentes se ordenaban a partir de una ley preconstitucional con el complemento de una ley posterior y a partir de 1997 por medio de una ley planamente acorde con la constitución, ante todo esto, también es cierto que en España no han faltado voces que han reivindicado el principio tradicional de libertad gubernamental (vid. García Fernández, Javier, “El funcionamiento y la acción del gobierno en el título III de la ley del gobierno,” en *Documentación administrativa*, numero 246-247, septiembre 1996 – abril 1997, pp. 123-144).

<sup>887</sup> Vid. Pascua Mateo, Fabio, “Los secretarios de Estado,” en *Revista parlamentaria de la asamblea de Madrid*, volumen 2, junio de 2004, pp. 181-195

<sup>888</sup> Vid. García Mahamut, Rosario, *La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en la constitución*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 369-379

En ambos regímenes tanto el Presidente o Primer ministro, y los congresos con frecuencia se enfrentan a situaciones que los hacen tambalear, situación que ocasiona en el sistema presidencial que la mayoría legislativa cambie de manos mientras el presidente aún cuenta con años por ejercer en su cargo, sin embargo, en los sistemas parlamentarios,<sup>889</sup> el gobierno puede cambiar, ya sea cuando el partido político del Primer ministro pierda la mayoría por una derrota en las elecciones o debido a un rompimiento de la coalición, o bien el partido del Primer ministro se rebela y convoca a un nuevo liderazgo, produciendo con ello, la renuncia de los ministros, la disolución del parlamento o nuevas elecciones.<sup>890</sup> Por tal motivo, no debe considerarse que cuente con la confianza incondicional de su partido y del pueblo.<sup>891</sup>

Es cierto que las elecciones lo elevan al más alto puesto político pero aun así, no necesariamente termina su mandato,<sup>892</sup> ya que un error grave puede ocasionar que sea derrotado por el grupo de oposición o ser incluso abandonado por su propio partido. Lo importante a señalar es que estas crisis de gobierno, en el parlamentarismo pocas veces se convierten en crisis del régimen, esta flexibilidad contrasta con la rigidez intrínseca del presidencialismo, en razón de que cuando falla el liderazgo en la política nacional, esto puede transformarse rápidamente en enfrentamientos institucionales o incluso masivos, ocasionando inestabilidad e ingobernabilidad con todos los costos humanos y políticos que esto conlleva.<sup>893</sup>

---

<sup>890</sup> La importancia del control parlamentario, en efecto, cobra relevancia si se observa detenidamente el desempeño institucional del poder ejecutivo en la actualidad, principalmente desde la expansión del Welfare State. En este sentido, no es nada nuevo la afirmación de que los regímenes parlamentarios de gobierno estarían arribando a una especie de presidencialización de sus sistemas políticos, por cuanto cada vez más se pone en evidencia la práctica de ese parlamentarismo mayoritario que predomina en casi la totalidad de los sistemas parlamentarios de gobierno (vid. Aragón Reyes, Manuel, *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2005, p. 46).

<sup>891</sup> Vid. Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, Universidad Nacional Autónoma de México-III, México, 1976, p. 75

<sup>892</sup> Vid. De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford, México, 1999, p.95

<sup>893</sup> Las instituciones características del sistema parlamentario se basan en que el primer ministro es verdaderamente el jefe del gobierno, y al igual que el resto de los parlamentarios, proviene desde las bases populares por medio de una elección directa, es decir, debe ganar la elección al igual que los demás integrantes del poder legislativo, además el primer ministro es, miembro del partido mayoritario en la asamblea, parlamento o congreso, y líder de esa mayoría. Con esta fórmula, el primer ministro se entrelaza con el sistema de partidos, asegurándole un gobierno real y más o menos estable. Aun cuando no haya un partido mayoritario en el parlamento, los partidos políticos desempeñan su papel, haciendo alianzas entre sí para formar un gobierno de consenso. En caso de existir este supuesto el primer ministro cuenta con la facultad de disolver el parlamento, la cual, es una instancia que tienen el jefe de gobierno y sus ministros, para que en caso de desavenencia con la mayoría del parlamento se disuelva éste, se convoque a elecciones y es el pueblo el que decide, con su voto, si prevalecen en sus cargos los legisladores que se oponen al gobierno o pierden las elecciones y suben al poder otros que lo apoyen. La

En toda arquitectura institucional, el gobierno gira en torno al principio de cancelar pero, una vez organizado este principio, la técnica jurídica empleada para hacer efectivo el establecimiento de la relación fiduciaria<sup>894</sup> se funda en el otorgamiento previo de ésta por medio de la votación de investidura en tanto que el procedimiento paralelo de retirada de la misma se basa en la moción de censura. Ambas técnicas de investidura y de censura están dirigidas a garantizar la estabilidad del gobierno. El gobierno queda configurado como un órgano legitimado para actuar hacia la sociedad nacional e internacional y esa actuación legitimada constitucionalmente<sup>895</sup> si resultara limitativa, podría reaccionar el propio gobierno a través del recurso de inconstitucional.<sup>896</sup>

El apoyo parlamentario expreso en la investidura refuerza la legitimidad democrática del gobierno<sup>897</sup> que no sólo nace del parlamento sino que accede al poder a través de un procedimiento electoral transparente que permite al ciudadano saber a qué partido político vota para formar gobierno. Con respecto a la cuestión de confianza y la moción de censura estas han sido reguladas correctamente manteniendo un equilibrio adecuado.<sup>898</sup> La moción de censura es un instrumento propio de situaciones muy extremas de crisis bien porque se escinda el partido político de la mayoría bien porque se escinda una mayoría multipartidista.

Por ello, tanto la moción de censura como la cuestión de confianza persiguen fundamentalmente, efectos extraparlamentarios, esto es, reforzar al gobierno o a la oposición ante la opinión pública pues en ningún caso está en peligro la pérdida de la relación. Un presidente del gobierno cesante carece de confianza parlamentaria y no puede realizar ningún acto que presuponga esa confianza, ante esta circunstancia, el

---

característica clave de esta forma de organizar al gobierno radica en que la responsabilidad política la tiene el cuerpo colegiado, que nombra al gabinete o lo depone según decisiones mayoritarias (vid. Batiz Vázquez, Bernardo, Teoría del Derecho parlamentario, en <http://www.rebertexto.com/archivo14/parlamentarismo.htm>)

<sup>894</sup> Vid. Revenga, Miguel, *La formación del gobierno en la constitución española de 1978*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1988, p. 98

<sup>895</sup> Vid. Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 589-599

<sup>896</sup> Vid. López Guerra, Luis, *La división de poderes: el gobierno*, Instituto de Ciencias Políticas-Universidad de Lleida, Barcelona, 2000, pp. 9-29

<sup>897</sup> Vid. Redslob, Robert, *Régimen parlamentario*, Marcel Girard, Paris, 1924, pp. 200-201

<sup>898</sup> Vid. Reviriego Picón, Fernando, *El gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2003

gobierno carece de confianza parlamentaria,<sup>899</sup> con ello, es necesario acotar más la acción del gobierno que, por cualquier razón, carece de la confianza parlamentaria.

Los supuestos doctrinales de la democracia han cambiado radicalmente pero esa preeminencia del gobierno no ha variado ya que las exigencias determinan que el gobierno sea un órgano de acción y de dirección de la política,<sup>900</sup> si bien, precisamente para que el gobierno posea una legitimación democrática han de separarse gobierno y administración, en razón de que en el estado democrático y social la administración no puede responder a los criterios de actuación político-partidista a los que ésta obligado a acomodarse el gobierno.<sup>901</sup>

### III.1.3. El papel de los partidos políticos en el régimen parlamentario

Los partidos políticos establecen condiciones importantes para el desempeño del parlamento. Los demasiados disciplinados o débiles restringen las oportunidades de influencia por parte del Congreso,<sup>902</sup> en ambos casos, existen pocas posibilidades que se formen acuerdos y tomen decisiones, por lo que el Congreso pierde su capacidad de desempeñar las funciones que le competen, así como parte de su legitimidad.<sup>903</sup> Con ello, se observa que se tienen partidos políticos excesivamente burocratizados, que dejan muy escasa libertad y actuación a sus miembros. Además, el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas potencia la denominación del partido por sus dirigentes. En casos extremos, los partidos políticos pueden modificar el principio de la división de

---

<sup>899</sup> Vid. Aragón, Manuel, "Composición, organización y estatuto de los miembros del gobierno", en *Documentación administrativa*, número 246-247, septiembre 1996 – abril 1997, pp. 98-108

<sup>900</sup> Vid. Álvarez Conde, Enrique, *Administraciones públicas y constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pp. 354-356.

<sup>901</sup> En este sentido, es preciso recalcar lo expresado por los constituyentes norteamericanos, que un buen gobierno es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior, es no menos esencial para la firme administración de las leyes, para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia, para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía. Vid. Cuocolo, Fausto, *La forma de Estado y de Gobierno*, Turín, 1989, p. 50. Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala, y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno (vid. Hamilton, Alexander., Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, traducción de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 297).

<sup>902</sup> Vid. Needler, Martin, *Conclusión: The legislatura in a Democratic Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1995, pp. 151 – 159

<sup>903</sup> Vid. Mezey, Michael, "Legislatures: Individual Purpose and institutional performance," en *American Political Science Association*, Washington, 1993, p. 12

poderes, en razón de que la separación de poderes se sitúa más a nivel de las relaciones entre la mayoría parlamentaria de acuerdo con el gobierno y la oposición en el seno del parlamento que a nivel de Poder Ejecutivo y Legislativo.<sup>904</sup>

Mientras tanto, los reglamentos de las cámaras contribuyen a acentuar la dependencia de los parlamentarios de las cámaras contribuyen a acentuar la dependencia de los parlamentarios respecto de sus correspondientes grupos, de tal manera que son los portavoces o presidentes de estos los auténticos directores de las actividades parlamentarias. En el seno de las relaciones parlamento-gobierno se introduce, pues, una férrea estructura jerárquica que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, en la de éste a su partido y en la del partido a su líder.

Como líder del partido mayoritario, es a su vez el presidente del gobierno, este ocupara la cúspide del poder, a él están subordinados el gobierno, el partido y el grupo parlamentario, esto es, a él están subordinada la voluntad del ejecutivo y del legislativo. es cierto que esa situación es más visible cuando el partido del presidente tiene la mayoría absoluta de la cámara pero no desaparece del todo cuando ese partido sólo tiene la mayoría relativa y el presidente necesita de apoyos parlamentarios, pues ya sea bajo la fórmula de gobierno de coalición o ya sea mediante pactos de legislatura o incluso a través de pactos parlamentarios coyunturales, mientras estos acuerdos se mantengan lo decisivo serán las directrices emanadas del gobierno y no tanto la voluntad independiente de la cámara.<sup>905</sup>

Sin embargo, en una democracia representativa los partidos políticos son imprescindibles como articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad, desempeñando un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía<sup>906</sup> y a pesar de la crisis de legitimidad

---

<sup>904</sup> Vid. Volio, Julieta, “El parlamento en la encrucijada: ¿un problema de forma de gobierno?,” en *Revista parlamentaria*, Asamblea Legislativa, Costa Rica, 1995, p. 68. Vid. Connelly, Thomas John, *Evaluación de la importancia objetiva de los parlamentos en los sistemas políticos de este tiempo*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 6 de enero de 1999, p. 12

<sup>905</sup> Vid. Aragón Reyes, Manuel, “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado,” en *Revista de Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1988, pp. 225-318

<sup>906</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 41



por la que atraviesan son los que hacen funcionar a un régimen democrático. La irrupción de partidos políticos en masas en los parlamentos altera su homogeneidad sociocultural,<sup>907</sup> favoreciendo su fragmentación y polarización<sup>908</sup> y, en consecuencia, dificultando su formación y estabilidad,<sup>909</sup> produciendo que con frecuencia los abusos de los partidos políticos y de las asambleas ocasionen un desequilibrio entre el legislativo y el ejecutivo.<sup>910</sup>

El derecho y la política encuentran su propia libertad en el esquema gobierno/oposición y en la distribución de los escaños de una democracia parlamentaria.<sup>911</sup> Por ello, algunos tratadistas han señalado, que el sistema bipartidista, es la solución para que una democracia funcione adecuadamente, ya que en él se decide claramente quién debe gobernar y quien estará en la oposición con posibilidades de volver al poder.<sup>912</sup>

Sin los partidos políticos, la democracia moderna sería impensable, o al menos impracticable, debido a que ellos son el canal para la agrupación de las identidades y solución de las diferencias de toda sociedad plural, la cual, encuentra canales de manifestación a través de los partidos políticos. Los partidos políticos son la clave del éxito de esta consolidación, mientras más rápido se institucionalice el sistema de partidos más posibilidades habrá para la participación política pacífica, ya sea a través de elecciones o de otros medios. En este tema, los sistemas parlamentarios generan mayores posibilidades para la consolidación de la democracia<sup>913</sup>.

En cuanto a los partidos políticos en México, se ha expresado, que nunca se ha vivido la política de los partidos políticos, en razón de que tiene una larga experiencia

---

<sup>907</sup> Vid. Mosca, Gaetano, *De la Théorie des Gouvernements et du Systeme Parlementaire*, Milán, 1925, p. 25

<sup>908</sup> Vid. Robert, Michels, *The Iron Law of Oligarchy*, Nelson Thornes Ltd, Tottenham, England, 2003, p. 52

<sup>909</sup> Vid. Duguit, Leon, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo II, París, tercera edición, 1928, p. 98

<sup>910</sup> Vid. Montero Gibert, José Ramón, "Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación," en *Revista de las cortes españolas*, 1985, p. 23

<sup>911</sup> Vid. Luhmann Niklas, *El derecho de la sociedad*, Editorial Herder, México, p. 487

<sup>912</sup> Vid. Mannheim, Karl, *Libertad, poder y planificación democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 204

<sup>913</sup> Vid. Morlino, Leonardo, *Las democracias*, Alianza, Madrid, 1996, p. 33

en la política del cacicazgo, y del caudillismo,<sup>914</sup> de abogados y economistas.<sup>915</sup> Para los años noventa se creía, que el poder del Presidente de México era mucho más que el poder que le otorgaba la constitución de la República, por qué, el presidente por ser jefe

<sup>914</sup> El caudillismo es un fenómeno político y social que prevaleció acentuadamente a lo largo del siglo XIX en América latina. Fue una forma de dominar un país en el cual la fuerza primordial recaía en el caudillismo, un líder carismático. Se trataba de un hombre que ganaba la legitimidad política y el apoyo popular gracias a su magnetismo personal con el respaldo de la elite económica, de modo que adquiría un poder absoluto y lo ejercía hasta tal grado que parecía adueñarse del país. Vid. Tateiwa, Reiko, “El caudillismo y sus interpretaciones: un análisis sobre un fenómeno común de la historia de América latina en el siglo XIX,” en Cuadernos canela, 1995, España, p. 41. La palabra caudillo puede ofrecernos una amplia variedad de imágenes y significados jefe, militar, terrateniente, político, dictador, etc. El antecedente esencial del caudillismo del siglo XIX se debía de buscar en el carácter de los inmigrantes españoles. Los conquistadores contemporáneos del régimen absolutista, trasplantaron la forma del liderazgo más conocida por ellos. También, nos hizo notar que la fácil asimilación al sistema absolutista por parte de los aborígenes, se debió a que ellos conocían un régimen similar en sus tribus primitivas. Vid. Chapman, Charles, “The Age of the Caudillos: A Chapter in Hispanic American History,” en *Hispanic American Historical Review*, volumen 12, 1933, University of Pittsburgh, pp. 281-287. La palabra caudillo proviene del latín capitellum y significa cabecilla. El diccionario de la lengua española define el caudillismo como sistema de caudillaje o gobierno de un caudillo. A esta se le dan dos significados, el que como cabeza, guía y manda la gente de guerra, y el que dirige algún gremio, comunidad o cuerpo. El caudillo es pues un dirigente. Vid. “Caudillo”, en *Diccionario de la Lengua española, Real Academia Española*, Escasa Calpe, Madrid, 1992, p. 1729. El termino caudillo no es sinónimo de cacique ni de dictador en nuestro contexto. El primero, kassequa, se uso en España para referirse a una persona con influencia. Mientras que en América latina este se aplico para los lideres que actuaron a nivel regional, reservando el termino caudillo para aquellos que intervinieron a nivel nacional. A diferencia de este, el caudillo no requiere necesariamente de una oficina presidencial. No era un líder nacional electo sino de facto. Vid. Hamill, Hugh, *Caudillos: Dictators in Spanish America*, University of Oklahoma Press, Norman, 1992, pp. 349-357. Morse encuentra su origen en las políticas llevadas a cabo por los Reyes católicos. Considera que la dominación española sobre el nuevo mundo estaba basada en dos factores: la unidad espiritual, filosofía tomista de la reina Isabel en la política domestica y la política practica filosofía maquiavélica de Fernando el católico en Italia. La crisis política de 1808 en la metrópoli puso fin a la unidad del imperio español y este no pudo restaurarse aun con el retorno de Fernando VII en 1814. El desequilibrio entre lo espiritual y lo político permitió el surgimiento de los tiranos en Italia y los caudillos en Americana latina. En 1808, al desaparecer el elemento unificador, el monarca, los caudillos salieron desordenadamente a la escena histórica en búsqueda de oportunidades. Vid. Morse, Richard, *Political Theory and the caudillo*, en *Hispanic American Historical Review*, University, Pittsburgh, febrero 1994, p. 78. El surgimiento de los caudillos como consecuencia de la dualidad política llevada a cabo por los virreyes coloniales, muy bien conocida con la frase de obedezco pero no cumplo. Aparte de las cualidades naturales que debe poseer un líder, los caudillos utilizaron la iglesia, el ejército, los grandes terratenientes y la dicotomía ideológica como instrumento para acumular su poder. Su dominio se basaba en personalismo, uso de violencia, legitimidad frágil y equilibrio entre las instituciones corporativas. Eran frecuentes la irregularidad, interrupción e incongruencia en su política. Con todo esta no debilitaba su posición ni disminuía su poder. Vid. Beezley, William, “Caudillismo: An Interpretive Note,” en *Journal of Inter-American Studies*, University of Miami, volumen 11, julio 1969, pp. 345-352. Caudillismo producto nacido del proceso revolucionario de las guerras de independencia. Es uno de los elementos peculiares de América latina, no forma parte de la herencia hispánica. Los caudillos debían poseer los siguientes requisitos, base económica, proyecto político y apoyo social, elementos que estuvieron destinados al monarca durante el periodo colonial. Los caudillos, entonces, no eran legados del mundo hispánico, pero si lo eran sus facultades depositadas en ellos por el pueblo y asumidas por ellos mismos en un momento de transición política. Vid. Lynch, John, *Caudillos in Spanish America, 1800 – 1850*, Claredon Press, Oxford, 1992, pp. 4, 33. Los caudillos abrazaban decididamente la causa republican ya que sus ideas políticas obedecían de una manera u otra, a los intereses de la elite económica. El caudillo constituye un instrumento político de la elite y presenta proyectos políticos que no eran propios de su convicción política. Vid. Tenenbaum, Barbará, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 5, 237.

<sup>915</sup> Vid. Weldon, Jeffrey, *The political sources of presidencialismo in México*, Cambridge University Press, 1997

del Poder Ejecutivo controlaba los recursos del poder público, distribuyendo a políticos que cooperaran con sus iniciativas de tal manera que no enfrentara oposición importante.<sup>916</sup>

Es por ello, que en México, es difícil imaginar una alianza fundacional de dos de los tres grandes partidos mexicanos, (PRI, PAN y PRD) porque están inmersos en sus dificultades particulares, viven condenados a entenderse si en verdad están resueltos a persistir en la exigente arena de la dura competencia electoral, ante esta situación, los mexicanos se hacen el siguiente cuestionamiento, ¿Resulta suficiente la representación de los partidos políticos en la vida política del país?.

El presidente mexicano Francisco I Madero (1911-1913), proponía, para que México no cayera en una decadencia total, que todos los mexicanos se organizaran en partidos políticos, con el fin de que la voluntad popular fuera debidamente representada y como objetivo inmediato se respetara en la contienda electoral.<sup>917</sup> La transformación más significativa de la política mexicana en los últimos años es que empieza a vivir bajo un régimen competitivo de partidos políticos, que por mucho tiempo estuvieron primero ignorados y manipulados por un régimen autoritario luego rebasado por la misma sociedad. Los partidos políticos en México deben empezar a tomar su lugar como los conductos fundamentales de la competencia y las correas de la gobernación.<sup>918</sup>

En estos momentos se palpa una andanada de críticas a los partidos políticos, las últimas encuestas no sólo en México sino en América Latina, los colocan en los últimos lugares de las preferencias, entonces ¿qué hacer?, para construir una puerta de entrada eficiente para que aquellas corrientes político – ideológicas puedan conformar sus

---

<sup>916</sup> Weldon, Jeffrey, *Changing patterns of executive-Legislative relations in Mexico*, Institute of latin-American studies, University of London/Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego.

<sup>917</sup> Vid. Ulloa Zepeda, Julio, “Seis Libros de la sucesión presidencial en México”, en *Revista del Senado de la República: México hacia el año 2000*, LVII Legislatura, Volumen 5, No. 15, Abril–Junio 1999, p. 108.

<sup>918</sup> Debido a que en el juego político, todas las partes tiene una naturaleza estratégica, en México, se ha apegado más que nada a los intereses de los partidos políticos que distan por mucho de ser los intereses de la nación. Estos amparados en un Estado y un régimen político hechos para la dominación autoritaria se alejan de la sociedad e incumplen con su deber representativo. Palabras pronunciadas por Jesús Silva Herzog–Márquez en la Presentación del Libro 1997: Tareas y Compromisos. Los partidos políticos ante las elecciones, coordinado por Federico Reyes Heróles, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

propias organizaciones y contender electoralmente.<sup>919</sup> La crisis de los partidos políticos puede ser coyuntural o duradera, parcial o total, de adaptación y continuidad o de inadaptación y decadencia, puede afectar tan sólo a la propia institución o al sistema en su conjunto.<sup>920</sup>

Es sabido que las legislaturas latinoamericanas enfrentan dos problemas adicionales que ameritan atención: falta de representatividad e insuficiente capacidad para cumplir sus funciones; la falta de representatividad se relaciona con la naturaleza de los sistemas de representación electoral con la falta de mecanismos democráticos para la selección de los candidatos a las legislaturas y con la falta e ineficacia de mecanismos institucionales para la interacción con la sociedad civil<sup>921</sup>.

Por ello, es prudente recordar que no existe democracia sin legislatura y no existe legislatura que no tenga un papel importante en la formulación y expresión de las políticas públicas.<sup>922</sup> Por lo que, el parlamento sigue siendo esencial para el sistema, por ello, el cuestionamiento, ¿hasta qué punto la institución ha perdido ese papel o asumido otros que cuestionan su naturaleza o su posición en el sistema o la viabilidad y coherencia de este?. La falta de confianza y aprobación de los ciudadanos hacia los partidos políticos ha afectado la legitimidad y credibilidad del parlamento.<sup>923</sup>

Una de las enseñanzas aprendidas en el siglo XX, fue observar como los partidos políticos se iban convirtiendo en instrumentos insuficientes por sí mismos para crear

---

<sup>919</sup> Lo más importante es generar una regulación eficiente para la construcción y reconocimiento de sus derechos y obligaciones, en este sentido, la legislación mexicana fomenta y apuesta a la construcción de grandes partidos políticos nacionales, estableciendo las condiciones para su registro, dotándolos de un buen número de derechos y prerrogativas y también de obligaciones, y además les confiere la exclusividad en la postulación de candidatos. Vid. Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 41

<sup>920</sup> Vid. Linz, Juan, *The perils of presidentialism, en the Journal of democracy*, vol, 1, invierno 1990, p. 68

<sup>921</sup> Vid. Tickner Arlene B., y Mejía Quintana, Oscar, *Congreso y democracia en los países de América Latina, región andina: deficiencias y estrategias*, OEA, - Universidad de los andes, Colombia, 1997, pp. 25 – 28. El protagonismo de los medios audiovisuales, y en especial la televisión, repercute en muchos campos de la actividad política, incluidos la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Vid. Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Universidad, 1992, pp. 305-316

<sup>922</sup> Vid. Heller, William, *Cómo entender a las legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 333

<sup>923</sup> Vid. Mair, Peter y Van Biezen, Ingrid, “Party membership in Twenty european democracias,” en *Party politics*, número 7, 2001. Vid. Programa de Naciones unidas para el desarrollo, *Informe sobre el desarrollo humano 2002, Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Mundi, Prensa, España, 2002, p. 69

estabilidad, modernidad, democracia o cualquiera otra meta social que se les encargue desarrollar, pero es claro que sin su presencia la posibilidad de generar estos cometidos sería ciertamente imposible. No se debe olvidar que la sociedad, reclama un sistema de partidos competitivo que responda a la pluralidad social y ofrezca la posibilidad efectiva de decidir entre distintas opciones políticas, en el cual todos promovamos y alentemos la nueva cultura política, convirtiéndose en una condición necesaria para elevar la calidad de la vida democrática y construir mejores gobiernos.<sup>924</sup>

Resulta fundamental consolidar la información dirigida al electorado para que éste se forme una idea clara de las opciones políticas de su preferencia, ya que es una condición necesaria para que pueda emitir un sufragio genuino,<sup>925</sup> este escenario es privilegiado en razón al desenvolvimiento del propio sistema político, y sobre todo al medio social en el que convive el electorado.<sup>926</sup> Los partidos políticos tienen la enorme responsabilidad y tarea de recuperar el valor de la política, su significado y sentido que posibiliten el diálogo y la negociación para llegar a acuerdos, sin embargo, hay que cuidar que no caigamos en la partidocracia,<sup>927</sup> la cual se da cuando se gobierna al pueblo por y para los partidos políticos, pues con ella se desligan a los partidos políticos de la

---

<sup>924</sup> Con la transformación del sistema partidario, los partidos políticos no sólo obtendrán otro nivel de importancia, sino que cambiarán el sentido de sus funciones, sus estructuras y composición orgánica; así como buena parte de sus objetivos y proyectos. El paso de un sistema partidario no competitivo a uno competitivo implica el cambio de los partidos políticos mismos, en el sentido de convertirse fundamentalmente en estructuras para participar y ganar elecciones. Junto con esta paradoja, cabe agregar que los partidos políticos son un claro elemento constitutivo de las formas de participación y representación a partir de las cuales se puede intentar acceder a gobiernos con legitimidad. Vid. Attili, Antonella, “*Treinta años de cambios políticos en México*”, Universidad Autónoma Metropolitana-Porrúa, México, 2006, p. 73.

<sup>925</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, España, 1988, p. 118

<sup>926</sup> Vid. Mazzoleni, Gianpietro, *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bolonia, Italia, 2004, pp. 29-30

<sup>927</sup> Una de las figuras que es importante diferenciar dentro del sistema de partidos es la llamada partidocracia, la cual, consiste en desligar a los partidos políticos de la misma sociedad civil, relegándola y oprimiéndola. La partidocracia es un término peyorativo de la intervención de los partidos políticos, es decir, cuando estos dirigen su actividad hacia fines particularistas, así mismo, se da cuando se gobierna al pueblo por y para los partidos políticos. En efecto, esto puede ocasionar que a partir de una tendencia oligárquica los parlamentos tienden a convertirse en arenas para dirimir programas económicos, políticos y sociales con intereses partidistas en lugar de velar por las expresiones y preocupaciones ciudadanas. La partidocracia no es provocada por la constitucionalización de los partidos políticos, ésta proviene de la falta de legitimación, por lo tanto, de su carencia de validez. Es por ello, que hay que diferenciarla del faccionalismo político, el cual es una práctica parlamentaria que tiende a polarizar las diferencias de los partidos políticos y a fraccionalizar en bloque o en grupos legislativos. En tanto en los sistemas multipartidistas se puede hacer una distinción entre los partidos políticos que tienen aspiraciones de poder y los que sólo fungen como partidos políticos opositores. Para el Derecho Constitucional los conceptos mayoría y oposición son inseparables y no pueden desvincularse, sin que pierdan ambas su sentido, en principio, la regla de mayoría puede ser la más común. Palabras pronunciadas por Jesús Silva Herzog – Márquez en la Presentación del Libro 1997: Tareas y Compromisos. Los partidos políticos ante las elecciones. Coordinado por Federico Reyes Heróles. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

misma sociedad civil, relegándola y oprimiéndola, por lo que resultará imprescindible evitar que las opiniones, los sentimientos, las ideas comunes, sean sustituidas por los intereses particulares.<sup>928</sup>

#### **III.1.4. Las relaciones entre gobierno, parlamento y partidos políticos en el régimen parlamentario**

La unificación de los poderes Legislativo y Ejecutivo representa un trabajo conjunto para maximizar el éxito, en tanto, la lógica del presidencialismo está mucho más sujeta a conflictos, significando errores de cálculo u otras fallas personales en el liderazgo pudiendo esto desencadenar una lógica perversa que llevaría a los legisladores a esperar el fracaso del presidente, particularmente a finales de su gobierno o en momentos graves.<sup>929</sup>

En este sentido, es importante conocer el alcance del término representación,<sup>930</sup> en sentido formal, es la función que realiza determinado sujeto a nombre de otro u otros, como es el caso de los diputados y senadores, en sentido material son representantes de quienes les autorizaron a decidir por ellos o sea el pueblo o comunidad que los eligió para que actuaran por ellos. La representación es la palabra para explicar el funcionamiento de la democracia actual, en razón de tener una vinculación directa con la participación que se da cuando el pueblo expresa su poder mediante el voto. Para Jellinek, representación se entiende la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona. En

<sup>928</sup> Vid. Rangel, Gaspar, Eliseo, *Los contextos de la estasiología*, Porrúa, México, 1996, p. 57.

<sup>929</sup> Vid. Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 422

<sup>930</sup> La representación tiene sus orígenes en los antiguos teatros griegos donde los actores y actrices utilizaban máscaras aparentando ser un personaje diferente, en donde sí, se personifica un ente público se habla de órganos o instituciones, aún más, si se refería al todo, esta personificación era el Estado. Desde la antigüedad, los ciudadanos de las polis griegas convirtieron en ley, la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades-estado, en estas deliberaciones, las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. Una de las razones para llevar a cabo estas reuniones, era que el reducido número de habitantes permitía la discusión directa, pero con el paso del tiempo y el crecimiento de la población, se han establecido órganos deliberativos con un número determinado de personas elegidos por sus provincias para estar presentes, es así como nació la representación popular. Vid. García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional comparado*, Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1964, p.173.

estricto sentido, representación es la relación de un órgano con los miembros de una corporación, siendo, la idea de representación meramente jurídica.<sup>931</sup>

En el aspecto electoral, la representación se puede asociar con la idea de mandato<sup>932</sup> o delegación y con la responsabilidad, implicando una situación totalmente distinta, el representante tiene una voluntad propia y libre, pero está al servicio del representado y lo que haga o diga en su calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado, por consiguiente es un punto de partida de toda actuación política democrática.

Toda la historia de la democracia es la historia de una lucha en contra de la decisión sin representación, por ello, el principio de representación se caracteriza: por la idea de la representación nacional, proveniente de la Asamblea Constituyente de la revolución Francesa, mediante la cual el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos individualmente considerados; los representantes de un mandato de una función pública llevan implícito una participación en los asuntos públicos de conformidad a sus decisiones y no a la de los electores.

Es considerada como representación nacional, el conjunto de personas que son elegidas en las provincias o entidades de un Estado que se congregan para tratar un asunto en común. Y uno de los principios estructurales del régimen constitucional es el de la representación política,<sup>933</sup> este principio, que tiene como presupuesto el de la

---

<sup>931</sup> Vid. Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1954, p. 429.

<sup>932</sup> La representación presenta caracteres diferentes del mandato y de la delegación: no sólo actúan en nombre de otro sin que se da presencia a un ser no operante, mientras que en la delegación y el mandato se supone la existencia previa de un determinado orden de competencias; la representación no requiere un estricto ajuste a competencias preestablecidas, es decir, que no existe un ámbito de derechos y de deberes perfectamente definidos, sino que la misma se desenvuelven dentro de un marco amplio de posibilidades que es determinado legalmente; la delegación y el mandato son revocables, mientras que la representación no debe necesariamente serlo; la justificación del mandato y la delegación se encuentra en la legalidad, mientras que la representación se logra a través de la legitimidad. Vid. García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1987, p. 174.

<sup>933</sup> Por lo que, representación política proviene de la figura jurídico – privada del mandato en sus dos versiones, el mandato imperativo y el mandato representativo. El mandato imperativo, tuvo vigencia tanto en Inglaterra como en los parlamentos medievales del continente europeo durante siglos, está basado en aquel acto en el que están perfectamente definidos los sujetos, la extensión y el contenido de la representación, el mandatario sustituye la presencia del mandante y obra sólo en nombre de las personas, municipios, condados, ciudades, corporaciones religiosas que los designaban. En cuanto a la extensión y contenido, el mandatario o representante sólo podía operar dentro de los límites y atendiendo a las instrucciones que el mandante le confiera, debía rendir cuentas ante el mandante y podía ser revocado por éste. Los representantes populares son las personas asignadas por el voto de la ciudadanía mediante un proceso electoral, representan a los votantes en la toma de decisiones que atañen a la comunidad. Vid.

soberanía popular, consiste en la afirmación de que todos los poderes constituidos no obran en virtud de un derecho propio de autoridad, sino tan sólo en tanto son representantes de la nación.

En los movimientos revolucionarios dados en el continente europeo propiciaron que la figura jurídica de representación acompañada con responsabilidad tuviera efectos positivos.<sup>934</sup> El concepto de régimen representativo es uno de los más debatidos de la ciencia política y del derecho constitucional, debido a ser una técnica sobre el ejercicio del poder, de la cual, como dice Carl Schmitt, no hay Estado sin representación, porque no hay ningún Estado sin forma política y a la forma le corresponde esencialmente la representación.<sup>935</sup>

---

Instituto Federal Electoral, *El voto y la representación democrática*, Tomo 3, México, 1997, p. 32. El fenómeno de la representación política ha escapado de consideraciones puramente normativas, Schmitt, señala más que un procedimiento es algo existencial, representar es hacer perceptible y actualizar un ser imperfectible mediante un ser de presencia pública. Los representantes nombrados por el pueblo no representan a alguien particular, sino a la nación entera. La representación popular se origina por el acto mediante el cual el pueblo sufraga su voto a favor de un candidato para que desempeñe un cargo de elección popular. La determinación de la voluntad política ante los órganos encargados del desarrollo electoral, constituyen el vínculo que une al elegido con el elector estableciendo una dependencia ideológica a través del partido que lo postuló como candidato. La representación política es un fenómeno jurídico, no se trata solamente de un proceso de integración de los órganos del Estado, sino que hay realmente un acto típicamente representativo. Es el fenómeno por el cual, la nación a través de diversas técnicas, 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. Vid. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Traducción de Francisco Ayala, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, p. 241.

<sup>934</sup> En Inglaterra los efectos tuvieron tal magnitud en las cámaras, en especial, la de los Comunes, la cual, no hubiera podido extender sus competencias y atribuciones de no haberse transformado el mandato imperativo en mandato representativo, basado en el principio de soberanía nacional. Una de las primeras constituciones en que aparece un tipo de representación funcional, es la de Weimar, la que introdujo el sistema de los consejos económicos. Vid. Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, Mac Graw Hill, México, 2003, p. 74

<sup>935</sup> La función representativa de los congresos o parlamentos se concreta en los poderes de que están investidos poder legislativo, poder de control; poder presupuestario; poder de reivindicación popular; o poder de gestión de los reclamos y demandas sociales. Ante esto, los parlamentos deben actuar verdaderamente como órganos representativos, y, por tanto, resultar útiles para que, mediante el diálogo y el debate se evite la violencia social, generando un alto grado de consenso. La representación política es detenida y ejercida por los partidos políticos; éstos, son la base para el proceso de integración, ya que, recogen el sentir político, económico y social de la población ayudando en la estabilidad del gobierno, además sirven como canal de comunicación con los gobernados. En este orden es importante recalcar las tres grandes concepciones acerca de la naturaleza de la representación política: la teoría del mandato imperativo considera al representante como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados. El representante no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política, es la visión contractual y privatista de la representación política. La teoría organicista alemana sostiene que los representantes son un órgano del Estado, desde esta perspectiva el pueblo y el parlamento o congreso son órganos del Estado, y el pueblo como órgano primario y en su función de cuerpo electoral, tiene como principal objetivo crear al parlamento, éste, se convierte en órgano secundario del Estado, representado al pueblo de manera inmediata, su actividad es considerada como voluntad del pueblo. La teoría clásica de la representación, el representante no está limitado por ninguna clase de mandato, es independiente de sus representados, no



El sistema representativo puede considerarse como el desarrollo más perfecto, sin él, la democracia no puede existir pues el poder, que es la esencia del Estado, debe ser atribuido a sujetos pero ese ejercicio encuentra su origen y por ello su legitimidad, en todo el pueblo, que al ser objeto del orden estatal tiene necesariamente que ser sujeto de su creación.

Houriou establece una distinción entre el régimen representativo y el gobierno representativo. En el primero sólo se produce un movimiento de ideas en virtud del cual los gobernantes cualesquiera que sean, se consideran y son considerados como representantes del Estado y de la nación, mientras que, en el segundo caso, la idea de la representación engendra una organización federal que permite a la nación, con un propósito de garantía y de control dar una investidura a los representantes, es decir, el gobierno representativo supone una organización electoral, donde en el Estado, exista una sola Asamblea Legislativa, elegida por el pueblo.<sup>936</sup>

La relación existente entre democracia y representación, es directa, la democracia exige la existencia del sistema representativo, ya que el pueblo, es objeto de la actividad del Estado y al mismo tiempo sujeto del poder público, razón por la cual, tiene que personificarse en un proceso jurídico de representación,<sup>937</sup> que no es la idea que el Derecho privado nos facilita, a efectos de poder realizar la actividad reguladora de conductas que la existencia del Estado supone.

Ahora el concepto de regímenes institucionales,<sup>938</sup> es una construcción conceptual que se refiere al conjunto de estructuras institucionales y organizacionales interconectadas entre sí que influyen en el comportamiento de los actores políticos de manera sistemática. El sustento de la democracia representativa es atender las

---

representa ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la Nación. No existe ningún tipo de responsabilidad entre representante y representado, salvo la política. El representante crea y no meramente repite la voluntad de la Nación. Vid. Schmitt, Carl, "Teoría de la Constitución", Traducción de Francisco Ayala, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, p. 239.

<sup>936</sup> Vid. Houriou, André, *Derecho público y constitucional*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 386, 412.

<sup>937</sup> El sufragio no es un simple medio para la designación de los gobernantes, sino que sirve para que los ciudadanos den su opinión sobre el sentido que han de tener los actos de los gobernantes, con ello, la opinión pública encuentra en el acto del sufragio la manera más eficaz de hacer sentir su presencia; es la forma de poder tener un gobierno que jurídica y políticamente esté habilitado para desempeñar sus funciones, porque los ordenamientos legales se basan en la idea democrática. Vid. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993, pp.279-280

<sup>938</sup> Vid. Kaiser, André, *Institutional regimes*, Routledge, Londres y Nueva York, 1998, p. 205

expectativas de los ciudadanos y sus demandas funcionales u operativas<sup>939</sup>, así como asumir la responsabilidad por los resultados en el momento electoral oportuno.

El parlamento, que se define como el sistema en el cual a través de partidos se forma una representación diseñada para asegurar la elección de candidatos en proporción al número de votos a favor de cada corriente o partido político, reflejando así el sentir político del país. Es aquí donde el actor político procura transformar proporcionalmente los votos del electorado en escaños o curules, determinando de manera decisiva el tamaño del distrito electoral. Los integrantes de un parlamento no actúan por sí y para sí, sino en beneficio y en nombre de otros, y mediante el principio de la representación, las acciones y decisiones del representante produce efectos en los representados.

La habilidad para controlar la agenda legislativa<sup>940</sup> es la clave de la eficacia legislativa de un gobierno responsable.<sup>941</sup> Por ello, al adoptar el parlamentarismo este

---

<sup>939</sup> Vid. Béjar Algazi, Luisa, *La representación pública en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura*, Gernika, México, 2004, p. 50

<sup>940</sup> El interés teórico por la legislación en los países anglosajones es ya muy antiguo y data cuando menos del pasado siglo. El peculiar procedimiento de redacción de las normas en el sistema anglosajón ha dado lugar históricamente a una institucionalización muy consolidada del procedimiento desde 1869 el Office of Parliamentary Counsel, órgano al que se encomienda la redacción de los proyectos de ley, ha desarrollado y consolidado unas técnicas de redacción normativa que se han extendido por todos los países de cultura anglosajona. El tránsito del Estado liberal al Estado social, la maduración de los programas de inversiones públicas y de prestación de servicios permite constatar que no siempre el legislador alcanza los objetivos perseguidos, lo que obliga a una evaluación cada vez más refinada de los proyectos. La inflación normativa, la incomprensibilidad del tenor de la norma, la baja calidad de ésta, el cambio del contexto social en que se ha de aplicar, junto con la pérdida de protagonismo y prestigio de las instituciones parlamentarias son factores que se aducen para justificar que el juez abandone, con excesiva precipitación, el texto normativo para buscar del mismo el criterio para resolver el problema en cuestión. Un Estado de derecho no puede aceptar, sin poner en peligro sus propios fundamentos, que las leyes sean un simple criterio junto con otros criterios para decidir el caso controvertido, la ley ha de ser el criterio relevante. Así se deduce de ese principio matajurídico, de ese ideal ético-político que es el imperio de la ley. Tiene efectivamente como, objetivo establecer en su ámbito las condiciones de posibilidad de la autonomía individual que, sólo es posible en un contexto social regulado, es decir, sometido a normas. Los juristas liberales tienden al normativismo, los juristas antiliberales tienden al decisionismo. La defensa, en suma, del imperio de la ley, en un Estado democrático de derecho, obliga a articular, las técnicas que eviten, al máximo posible, aquellas situaciones que justifican eludir el texto normativo, técnicas que hagan que la ley por su claridad certeza, precisión, estabilidad, eficiencia, etc, pueda realmente ser el criterio relevante para determinar la conducta debida de ciudadanos y aplicadores del derecho. El estudio de las palabras utilizadas del contexto de los antecedentes históricos y legislación así como de la realidad social en que han de ser aplicados no pueden ser más que un instrumento opera alcanzar el primer objetivo de la interpretación en el Estado de derecho conocer la voluntad del legislador. Y sólo la imposibilidad de conocer en el caso concreto aquella voluntad puede justificar que esta no sea el criterio prevalente. Vid. Zapatero Gómez, Virgilio, "De la jurisprudencia a la Legislación," en *Doxa* 15-16, Madrid, 1994, p. 771 – 779, 781

<sup>941</sup> Vid. Cox, Gary, y McCubbins, Mathew, *Agenda Power in the US House of Representatives 1877-1986*, Palo Alto, Stanford University Press, 2005, p. 2

puede ser sumamente atractivo para los científicos en materia política.<sup>942</sup> Los regímenes parlamentarios se basan en una lógica política que exige la cooperación y el consenso dentro del contexto de políticas coherentes.

La eficiencia legislativa,<sup>943</sup> exhibe, al menos cuatro grandes atributos, los legisladores, su infraestructura, sus tareas y su estructura, las relaciones con las otras bancadas y, por supuesto, las relaciones interinstitucionales,<sup>944</sup> bajo esta premisa se ha demostrado que en Brasil, que en los gobiernos presidenciales si hay eficacia legislativa,<sup>945</sup> en lo concerniente a las prerrogativas que se otorgan al Poder Ejecutivo en el establecimiento de la agenda legislativa,<sup>946</sup> y a los líderes de los partido políticos el control del proceso legislativo.

Podemos expresar que todo el proceso de producción de normas jurídicas debe reducirse dentro del sistema de la democracia, de manera tal, que la voluntad social pueda ser expresada a través de una voluntad psicológica, y para ello, es necesario poder obtener una resultante del querer global que sea su consecuencia. Es conocido que la promulgación de una ley en el parlamento puede ser registrada como éxito político, ese acto termina después de largos esfuerzos por lograr un consenso sólido.<sup>947</sup>

---

<sup>942</sup> Vid. Valenzuela, Arturo, "Las presidencias latinoamericanas interrumpidas," en *Confluencia XXI*, número 1, Abril – Junio 2008, p. 17

<sup>943</sup> Vid. Lever, Michael, "Divided Parties, Divided Government," en *Legislative Studies Quarterly*, volumen 24, número 1, febrero, 1999, p. 32

<sup>944</sup> Vid. Hedlund, Ronald, Freeman, Patricia, "A Strategy for Measuring the performance of legislaturas in processing decisions," en *Legislative Studies Quarterly*, volume 6, número 1, febrero 1981, pp. 87 – 113

<sup>945</sup> Vid. Figueredo, A., Limongi, "Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil," en *Comparative Politics* 32, 2000, pp. 151-170

<sup>946</sup> Norma jurídica, como principio rector de las tareas legislativas. El legislador no debe imponernos más obligaciones o deberes que aquellos que nos interesa y no es ventajoso desempeñar. Son pues, injustas o insensatas las leyes que permiten lo que es perjudicial y prohíbe lo que es útil a la sociedad. Son justas y buenas cuando se derivan de los principios de la naturaleza y esencia del hombre y se acomodan a la recia razón, a los intereses del cuerpo político y al fin de la asociación. La utilidad es un término abstracto que expresa la propiedad o tendencia de una cosa a preservar de algún mal o procurar algún bien, y añade más adelante, mal, es pena dolor, o causa del dolor, bien es placer, o causa de placer. Lo conforme a la utilidad o al interés de un individuo es lo que es propio para aumentar la suma total de su bienestar, lo conforme a la utilidad o al interés de la comunidad, es lo que es propio para aumentar la suma total del bienestar de los individuos que la componen. La utilidad no tiene la virtualidad de constituirse en principio legitimador de la norma positiva, sino que se mantiene en el plano infinitamente inferior de ser un elemento de la argumentación retórica que debe sostener su idoneidad y adecuación, además a través de la utilidad se orienta la labor del legislador. Con la utilidad se pretende hallar una instancia de mediación suficiente entre los principios objetivos de justicia y las condiciones históricas concretas, aunque accesorariamente consigan, con su aparente recepción de utilitarismo, dar un aire más actual a su doctrina. Vid. Bentham, J. *Principios de legislación y codificación*, editorial Francisco Ferrer y Valls, Madrid, 1834, pp. 22 y 96.

<sup>947</sup> Vid. Luhmann Niklas, *El derecho de la sociedad*, Editorial Herder, México, p. 475

Siguiendo este orden, hay que señalar que la prehistoria política de la ley es algo totalmente diverso a la prehistoria jurídica de la ley, ya que, se trata políticamente de una historia de operaciones dentro del esquema gobierno/oposición, de negociaciones, de declaraciones públicas, y de intenciones de sondear la opinión pública, ocasionando todo ello, que políticamente el asunto llegue a términos de la legislación, citándose como un éxito del partido o del gobierno.<sup>948</sup>

Esta función legislativa desempeñada por los representantes implica actuación política, en el sistema político mexicano, esta actuación garantiza la libre expresión<sup>949</sup> de las ideas no como simples ciudadanos sino como representantes de la soberanía nacional. Es común garantizar la independencia y libre ejercicio de la función de representación política de los legisladores, los cuales no deben verse intimidados o coñidos a las presiones políticas de sus enemigos mediante amenazas jurídicas del orden penal.

Ante esta situación la filosofía política analiza la historia política distinguiendo entre lo que se debe a las cualidades del pueblo<sup>950</sup> de lo que es debido a la superioridad de las leyes determinando con cuidado el efecto exacto de cada parte de la constitución a riesgo de destruir algunos ídolos de la multitud<sup>951</sup>. En donde, la primera exigencia del Estado de derecho sea la limitación del poder a fin de porvenir un posible abuso de éste por parte de quien eventualmente domine,<sup>952</sup> ya que, si no se consigue materializar esa limitación del poder a través de los controles que reconoce la constitución, entonces este

<sup>948</sup> Vid. Mayhew, Leon H., *Law and Equal Opportunity: A Study of the Massachusetts Commission Against Discrimination*, Cambridge Mass, 1968, p. 76

<sup>949</sup> Vid. Artículos 6, 7 y 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 2009, pp. 6,7, 38

<sup>950</sup> La democracia, en efecto, exige participación real de las masas en vida colectiva, puede en esta perspectiva definirse la sociedad democrática como aquella capaz de instaurar un proceso de efectiva incorporación de los hombres, de todos los hombres, en los mecanismos de control de las decisiones y de real participación de los mismos en los rendimientos de la producción. Se contraponen sociedad civil y Estado, la primera representa el egoísmo individual y el segundo los intereses de la colectividad, es decir, la racionalidad que se opone a los intereses egoístas. La socialización que se producía en el Estado democrático de derecho, es diferente esencialmente a la ya existente en el Estado social de derecho de un nivel y otro hay un salto cualitativo y real de primer orden. En este orden democracia y neocapitalismo son realidades incompatibles y que, por ello, aún no se ha conseguido una verdadera democracia, en donde por democracia se entiende un sistema político que permita a todos los hombres acceder a los mecanismos de control de las decisiones y a una participación real en los rendimientos de la producción. Vid. Díaz García, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, editorial Cuadernos para el dialogo, S.A., Madrid, 1972, pp. 111, 124, 128, 131, 139, 141, 145 y 154.

<sup>951</sup> Vid. Larenz, Karl, *Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica*, Civitas, Madrid, 1985, p. 158

<sup>952</sup> Vid. Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la república federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 236

habrá de estar destinada a convertirse en un simple trozo de papel o en una constitución semántica<sup>953</sup>. Por lo tanto, la limitación del poder y el control del proceso del poder no solamente son funciones de la constitución del Estado de derecho, sino que también son un adjetivo para la propia libertad del individuo<sup>954</sup>.

En los sistemas parlamentarios, los partidos políticos son más disciplinados que en los sistemas presidenciales,<sup>955</sup> basándose dicha afirmación en el comportamiento de los legisladores, además el argumento subyacente en la existencia de la cohesión partidista como determinante de la eficacia legislativa. En el sistema parlamentario, los partidos políticos se perciben como coaliciones procedimentales<sup>956</sup> reforzando con ello el modelo partidista del Poder Legislativo.

El papel del parlamento se consolida, mejora la calidad de la democracia, dignifica el papel de aquellos órganos e instituciones que requieren del consenso evitando repartos y cuotas, potencia los mecanismos de control político incluidas las comisiones de investigación, agilizando su funcionamiento y publicidad de sus resultados e informes, estimulando la responsabilidad en el ejercicio de esa función, somete a discusión las cuestiones de actualidad sin grandes demoras, reduce los plazos para dar respuesta a las preguntas al Ejecutivo,<sup>957</sup> y facilita la presentación de cuestiones orales.

Con respecto al control parlamentario este se define, en forma general, como la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública, dando la posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades de

---

<sup>953</sup> Vid. Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Ariel, Barcelona, 1989

<sup>954</sup> Vid. Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, pp. 218-219

<sup>955</sup> Vid. Cheibub, J.A., y Przeworski, Adam, "Government coalitions and legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism," en *British Journal of political Science*, volume 34, 2002, pp. 565-587

<sup>956</sup> Inaugurando con ello, un espacio público en el que las conductas políticas se hacen compatibles con los principio de competición, cooperación, colaboración y crítica, dando vida a la tolerancia, negociación, compromiso, y respeto de las minorías, convirtiendo al parlamento en un espejo que refleja y difunde esos valores a otros ámbitos e instituciones. El parlamento desempeña así, un papel decisivo en la difusión de las pautas que deben configurar la nueva cultura política de la ciudadanía y de sus dirigentes. Vid. Schickler, E., y Rich, A., "Controlling the floor: Parties as Procedural coalitions in the House," en *American Journal of Political Science*, volume 41, number 4, Octubre 1997, pp. 1340-1375

<sup>957</sup> La presencia del presidente del gobierno será un elemento de dinamización que realizara el interés de los encuentros entre gobierno y parlamento. En definitiva, se trata de hacer más fluido el dialogo entre gobierno y parlamento, restituyendo a la política y a la actividad política el prestigio y la credibilidad que requieren. Vid. Santamaría, Julián, "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después," en *Revista de Estudios políticos-Nueva época*, numero 84, abril-junio 1994, p. 25

manera pública a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado.<sup>958</sup> Como es sabido el control parlamentario no es única y exclusivamente propio de los regímenes parlamentarios ni de los sistemas presidenciales<sup>959</sup> sino de cualquier sistema político de gobierno que reconozca a la democracia como un principio rector.<sup>960</sup> Esta revaloración conceptual, efectivamente, subtrae al control parlamentario<sup>961</sup> de cualquier discusión sobre la naturaleza formulista, para propugnar por un concepto amplio que permita materializar un puente que vincule al estado con la sociedad civil.<sup>962</sup>

En el control parlamentario se concretan tres características fundamentales, necesidad, oportunidad e importancia.<sup>963</sup> Este control parlamentario respecto a la actividad del gobierno<sup>964</sup> se convierte casi en un principio sacrosanto situado en el frontispicio de prácticamente todos los parlamentos.<sup>965</sup> El ejercicio de las funciones de control legislativo y político pueden entrecruzarse de diversas maneras, en efecto, las mayorías políticas coincidentes en ambos poderes del Estado no necesariamente traen aparejados parlamentos reactivos y pasivos. Algunos casos europeos muestran que el Poder Ejecutivo comanda la producción de leyes pero que el parlamento se desempeña activamente en el ejercicio de sus atribuciones de control y monitoreo de las actividades del gobierno que están principalmente en manos de la oposición política.<sup>966</sup>

La importancia del control parlamentario cobra relevancia si se observa detenidamente el desempeño institucional del poder ejecutivo,<sup>967</sup> en donde si no se garantizara el derecho a la crítica gubernamental se estaría olvidando que el parlamento

<sup>958</sup> Vid. Llanos, Mariana, y Nolte, Detlet, *Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 161

<sup>959</sup> Vid. Sánchez Agesta, Luis, División de poderes y poder de autoridad del derecho, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 25, 1989, p. 9

<sup>960</sup> Vid. Rubio Llorente, Francisco, *El control parlamentario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 256

<sup>961</sup> Vid. Enríquez Fuentes, Gastón Julián, La oposición parlamentaria: hacia un nuevo concepto del control parlamentario, en *Iustitia, Tecnológico de Monterrey*, número 15, Monterrey, Nuevo León, México, Junio-Diciembre 2006, p. 38

<sup>962</sup> Vid. Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995

<sup>963</sup> Vid. Dahrendorf, Ralph, “¿Que es hoy la democracia,?” en *Atlántida*, número 8, 1991, pp. 90-91

<sup>964</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Alianza, Madrid, 1999, p. 213

<sup>965</sup> Vid. Barcellona, Pietro, *Postmodernidad y comunidad*, Trotta, Madrid, 1996, p.130

<sup>966</sup> Vid. Llanos, Mariana, y Nolte, Detlet, *Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas*, op. cit., p. 165.

<sup>967</sup> Vid. Santamaría, Julián, El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después, en *Revista de Estudios Políticos*, número 84, 1994, p. 14

es el equilibrio sobre el que descansa todo el estado constitucional democrático y si se quebranta deja de ser el contrapeso eficaz que desde su aparición está llamado a ser.<sup>968</sup>

Por lo tanto, la racionalización del poder<sup>969</sup> implicara la legitimidad para el acceso al poder y pluralidad, proporcionalidad, responsabilidad, cooperación y equidad en su ejercicio.<sup>970</sup> En efecto, en las democracias pluralistas,<sup>971</sup> quien otorga el veredicto final sobre el control parlamentario de la actividad gubernamental es el ciudadano.<sup>972</sup> Sin embargo, es oportuno una revaloración a la importancia del control parlamentario,<sup>973</sup> ya que esta figura se ha visto seriamente devaluadas debido al desprestigio que ha afectado al parlamento<sup>974</sup> a partir de aquella dudosa representatividad del parlamento burgués<sup>975</sup> y más aun desde la aparición de los partidos de masas socialistas<sup>976</sup> y el ulterior arribo del estado de partidos.<sup>977</sup>

## III.2. ¿ES VIABLE EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN MÉXICO?

### III.2.1. Introducción

Para muchos analistas el presidencialismo mexicano es la piedra angular del pacto político–social de la Constitución de 1917<sup>978</sup>, por lo que romper con ese acuerdo implicaría romper ese pacto que sigue teniendo vigencia aún en el México de hoy.

Hay que señalar que el debate sobre el parlamentarismo y el presidencialismo en México, vuelve a surgir con la transición a la democracia bajo el supuesto de que el

---

<sup>968</sup> Vid. Molas, Isidre, La oposición en el parlamentarismo mayoritario, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 2, 1989, pp. 48-49

<sup>969</sup> Vid. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 15

<sup>970</sup> Vid. García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1989

<sup>971</sup> Vid. Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1981, p. 205

<sup>972</sup> Vid. De Vega Pedro, *Teoría y Práctica de los partidos políticos*, EDICUSA, Madrid, 1977, p. 76

<sup>973</sup> Vid. Figueruelo Burrieza, Ángela, “Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias,” en *Revista de las Cortes Generales*, número 14, 1988, p. 13

<sup>974</sup> Vid. Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, p. 27

<sup>975</sup> Vid. Lenk y Neumann, *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, p. 89

<sup>976</sup> Vid. Schumpeter, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984, p.322

<sup>977</sup> Vid. García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986, p. 111

<sup>978</sup> Vid. Pascoe Pierce, Ricardo, “¿Presidencialismo o parlamentarismo?,” en *El Universal*, año 92, No. 32,872, 24 de octubre de 2007, p. A19

parlamentarismo es más democrático que el presidencialismo. Cabe apuntar que conforme a la compleja realidad que se observa en México, el contar con un sistema parlamentario redundaría en poseer un parlamento vigoroso, con capacidad de articular acuerdos esenciales que favorezcan las transformaciones indispensables en un país que ha arribado a una nueva etapa de pluralismo democrático.<sup>979</sup>

Sin embargo, echando un vistazo a lo ocurrido en América Latina y, en concreto a México, se observa que la inestabilidad política y la inviabilidad en muchos casos de las constituciones se combinaron con la tradición monárquica de la colonia y con el caudillismo<sup>980</sup> heredado de las guerras de independencia para dar lugar a formas

---

<sup>979</sup> A este respecto, cabe señalar que cuando se menciona la posibilidad de que México, transite hacia una democracia parlamentaria, la mayoría recibe la idea con incredulidad. Y no es para menos, pues desmontar un sistema para instaurar otro no es una tarea fácil. Pero lo cierto es que hay caminos intermedios para parlamentizar el sistema actual y darle la flexibilidad de los sistemas mixtos para incluir en la acción gubernamental a las diferentes opciones políticas en lugar de excluirlas. Mientras esto no se haga, el peligro de parálisis se perpetuará indefinidamente (vid. Valdés, Francisco, “¿Parlamentarismo?,” en *El Universal*, 11 de marzo de 2007, p. 2).

<sup>980</sup> El caudillismo es un fenómeno político y social que prevaleció acentuadamente a lo largo del siglo XIX en América latina. Fue una forma de dominar un país en el cual la fuerza primordial recaía en el caudillismo, un líder carismático. Se trataba de un hombre que ganaba la legitimidad política y el apoyo popular gracias a su magnetismo personal con el respaldo de la elite económica, de modo que adquiría un poder absoluto y lo ejercía hasta tal grado que parecía adueñarse del país (vid. Tateiwa, Reiko, “El caudillismo y sus interpretaciones: un análisis sobre un fenómeno común de la historia de América latina en el siglo XIX,” en *Cuadernos canela*, 1995, España, p. 41). La palabra caudillo puede ofrecernos una amplia variedad de imágenes y significados jefe, militar, terrateniente, político, dictador, etc. El antecedente esencial del caudillismo del siglo XIX se debía de buscar en el carácter de los inmigrantes españoles. Los conquistadores contemporáneos del régimen absolutista, trasplantaron la forma del liderazgo más conocida por ellos. También, nos hizo notar que la fácil asimilación al sistema absolutista por parte de los aborígenes, se debió a que ellos conocían un régimen similar en sus tribus primitivas (vid. Chapman, Charles, “The Age of the Caudillos: A Chapter in Hispanic American History,” en *Hispanic American Historical Review*, volumen 12, 1933, University of Pittsburgh, pp. 281-287). La palabra caudillo proviene del latín capitellum y significa cabecilla. El diccionario de la lengua española define el caudillismo como sistema de caudillaje o gobierno de un caudillo. A esta se le dan dos significados, el que como cabeza, guía y manda la gente de guerra, y el que dirige algún gremio, comunidad o cuerpo. El caudillo es pues un dirigente (vid. “Caudillo”, en *Diccionario de la Lengua española, Real Academia Española*, Escasa Calpe, Madrid, 1992, p. 1729). Los elementos de la fidelidad, la hospitalidad y la entrega juramentada tuvieron que dar apoyo no solamente al orden militar, sino a la entera vida pública que tendría que esquematizarse sobre la imagen bélica (vid. Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Aguilar, Madrid, 1958, p. 61). El término caudillo no es sinónimo de cacique ni de dictador en nuestro contexto. El primero, kassequa, se usó en España para referirse a una persona con influencia. Mientras que en América latina este se aplicó para los líderes que actuaron a nivel regional, reservando el término caudillo para aquellos que intervinieron a nivel nacional. A diferencia de este, el caudillo no requiere necesariamente de una oficina presidencial. No era un líder nacional electo sino de facto (vid. Hamill, Hugh, *Caudillos: Dictators in Spanish America*, University of Oklahoma Press, Norman, 1992, pp. 349-357). Morse encuentra su origen en las políticas llevadas a cabo por los Reyes católicos. Considera que la dominación española sobre el nuevo mundo estaba basada en dos factores: la unidad espiritual, filosofía tomista de la reina Isabel en la política doméstica y la política práctica filosofía maquiavélica de Fernando el católico en Italia. La crisis política de 1808 en la metrópoli puso fin a la unidad del imperio español y este no pudo restaurarse aun con el retorno de Fernando VII en 1814. El desequilibrio entre lo espiritual y lo político permitió el surgimiento de los tiranos en Italia y los caudillos en América latina. En 1808, al desaparecer el elemento unificador, el monarca, los caudillos



extraconstitucionales, autoritarias y personalistas de gobierno.<sup>981</sup> A diferencia de Europa, en donde se observó cómo se trasladó el poder al parlamento, la mayor parte de América sustituyó la monarquía con la presidencia, pero sin resolver el equilibrio representativo. En efecto, el torrente de la democracia europea se canalizó en instaurar el parlamento como eje del poder político y, a la postre, dieron al Ejecutivo el carácter de una designación parlamentaria representativa de la proporcionalidad concentrada en el poder legislativo. En contraste, las repúblicas americanas instituyeron el principio de equilibrio de poderes con base en la dualidad entre presidencia y congreso como poderes electos separadamente.

Volviendo a México, el año de 1977 es significativo por ser considerado el año con el cual se inicia la transición democrática, en virtud de las diversas reformas<sup>982</sup> que

---

salieron desordenadamente a la escena histórica en búsqueda de oportunidades (vid. Morse, Richard, *Political Theory and the caudillo*, en *Hispanic American Historical Review*, University, Pittsburgh, febrero 1994, p. 78). El surgimiento de los caudillos como consecuencia de la dualidad política llevada a cabo por los virreyes coloniales, muy bien conocida con la frase de obedezco pero no cumplo. Aparte de las cualidades naturales que debe poseer un líder, los caudillos utilizaron la iglesia, el ejército, los grandes terratenientes y la dicotomía ideológica como instrumento para acumular su poder. Su dominio se basaba en personalismo, uso de violencia, legitimidad frágil y equilibrio entre las instituciones corporativas. Eran frecuentes la irregularidad, interrupción e incongruencia en su política. Con todo esto no debilitaba su posición ni disminuía su poder (vid. Beezley, William, "Caudillismo: An Interpretive Note," en *Journal of Inter-American Studies*, University of Miami, volumen 11, julio 1969, pp. 345-352). Caudillismo producto nacido del proceso revolucionario de las guerras de independencia. Es uno de los elementos peculiares de América latina, no forma parte de la herencia hispánica. Los caudillos debían poseer los siguientes requisitos, base económica, proyecto político y apoyo social, elementos que estuvieron destinados al monarca durante el periodo colonial. Los caudillos, entonces, no eran legados del mundo hispánico, pero si lo eran sus facultades depositadas en ellos por el pueblo y asumidas por ellos mismos en un momento de transición política (vid. Lynch, John, *Caudillos in Spanish America, 1800 – 1850*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 4, 33). Los caudillos abrazaban decididamente la causa republicana ya que sus ideas políticas obedecían de una manera u otra, a los intereses de la elite económica. El caudillo constituye un instrumento político de la elite y presenta proyectos políticos que no eran propios de su convicción política (vid. Tenenbaum, Barbará, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 5, 237).

<sup>981</sup> La situación política se comienza a estabilizarse en la segunda mitad del siglo XIX. En este ambiente, el debate sobre el sistema de gobierno resurgió, algunos países tuvieron intentos parlamentarios relativamente efímeros, como México entre 1857 y 1861 y entre 1867 y 1876 (vid. Durazo Herrmam, Francisco Julián, "¿Presidencialismo o parlamentarismo? El debate latinoamericano," en *Quórum*, año VIII, número 64, Enero-Febrero, 1999, p. 83). Sin embargo, la tendencia al gobierno autoritario y personalista ha sido una constante en los países latinoamericanos. Esta cultura política es herencia no sólo de las dictaduras militares sino también de la práctica supuestamente democrática anterior e incluso de la tradición monárquica de la colonia y del caudillismo del siglo XIX. Una consecuencia importante de esta tradición personalista es que los sistemas de partidos no están lo suficientemente consolidados para sostener un régimen parlamentario estable, lo que en realidad, se ha observado es que estos sistemas han sufrido un proceso intenso de desintegración en los últimos años (vid. Durazo Herrmam, Francisco Julián, "El duelo de las instituciones. Democracia y dictadura bajo la constitución de 1857," en *Quórum*, número 44, México, 1996, p. 42).

<sup>982</sup> Dicha reforma permitió, entre otros avances, el ascenso de los diputados de partido a la Cámara baja, más tarde en 1993 sucedería lo mismo con el Senado, por la vía de la reforma al artículo 56 constitucional. En 1988 el partido en el poder perdía la mayoría calificada, para las elecciones intermedias de 1997, el Partido Revolucionario Institucional dejaba de tener la mayoría en la Cámara de Diputados, y

sufrió la Constitución bajo la modalidad de reforma política, cuya autoría se adjudica al licenciado Jesús Reyes Heróles,<sup>983</sup> entonces secretario de Gobernación del presidente José López Portillo (1976-1982). Año en el que, la Cámara de diputados se convertía en un ente plural, con tres partidos principales y una serie de partidos menores que en determinados momentos podían jugar un papel importante, nivelando fuerzas entre los tres grandes.

El Poder legislativo se fue convirtiendo en un actor principal en el escenario político y en el proceso de toma de decisiones, sin el cual no era posible gobernar.<sup>984</sup> En este sentido es oportuno recordar que el periodo de hegemonía priísta se caracterizó, a excepción de su última etapa, por la combinación de una serie de reglas formales que

---

en el 2000, el Partido Acción Nacional, cuyo candidato había logrado la victoria en las elecciones presidenciales, se quedaba sin mayoría en las dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión. Mucho tiempo ha transcurrido desde aquellos años y el avance político-democrático en México no se ha detenido, a las anteriores reformas debemos sumar otras, también de amplio calado, que han incidido en la idea de construir un régimen político más equilibrado. Debemos sumar las relevantes reformas electorales de 1990, 1994 y 1996 que lograron consolidar un subsistema jurídico especializado en la materia, que hoy permite elecciones más transparentes y equitativas, pero que, sobre todo, establecen cauces institucionales para la solución de los conflictos poselectorales (vid. Mora-Donato, Cecilia, *Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 279). El año de 1997 es una fecha clave para entender en un marco más amplio de transformaciones del régimen político mexicano, las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, ya que, a partir de las reformas electorales de la primera mitad de los años noventa se fueron dando las condiciones para que se produjeran una competencia electoral más equitativa de tal manera que partidos políticos que hasta la fecha habían ocupado un espacio marginal en el escenario político ahora se convertían en actores fundamentales a raíz de su presencia en el poder legislativo. Este fenómeno transformó radicalmente el escenario de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Era evidente que durante los 71 años de hegemonía priísta esta relación se había basado en la supeditación casi absoluta del poder legislativo al ejecutivo ahora se llegaba a un nuevo equilibrio en donde ninguno de los dos poderes podía gobernar sin el otro. A partir de 1997, cualquier iniciativa que se tratara e aprobara en el congreso requería del consenso de dos o más partidos políticos, de tal manera que la negociación se convertía en la pieza clave para el funcionamiento eficiente del poder legislativo. Aunado a ello, las relaciones entre los dos poderes se transformarían de tal manera que darían lugar a una nueva forma de entender la política y el proceso de toma de decisiones. Las llamadas facultades metaconstitucionales conformaron un hiperpresidencialismo, basado en dos hechos cruciales: la mayoría absoluta asegurada para el Partido Revolucionario Institucional, en las dos cámaras del congreso, y el control que el presidente ejercía sobre las carreras de los legisladores. Utilizando el símil del matrimonio, podríamos afirmar que existía una relación en donde uno de los cónyuges, el Poder legislativo, dependía completamente no sólo económicamente, sino también en las decisiones que se tomaban, del otro Poder Ejecutivo, que es el que controlaba todos los aspectos de la relación y la vida en común. Evidentemente, en esas condiciones, los índices de eficacia y de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo eran altísimos, pues no había conflicto de intereses ni polarización. Pero tampoco existía una verdadera representación de los intereses de la sociedad ni la posibilidad de que ésta pudiera reclamar o exigir cuentas ni sentía que sus demandas no eran atendidas. Se trataba de una relación desigual, en donde el poder legislativo aparecía como un actor secundario en el escenario político (vid. Varela Guinot, Helena, *Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 190).

<sup>983</sup> Vid. Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 1974, México, p. X, XV, y XVI.

<sup>984</sup> Vid. Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, Océano, México, 2000, p. 87

restringan la competencia en igualdad de condiciones con unas reglas informales que otorgaban al presidente un poder inusitado.

Más tarde, con las reformas electorales que se fueron aprobando a partir de los años noventa introdujeron mecanismos de mayor equidad, permitiendo una mayor competencia, lo que impactó directamente en la forma en que se constituyó el poder político para 1997. Sin embargo, hasta ahora México se ha acostumbrado a observar unas cámaras que en gran medida discuten, dialogan, asumen acuerdos que difícilmente se concretan, lo que se debe, entre otras circunstancias, a los enormes intereses que ahí se debaten, a la forma de ver y entender el quehacer parlamentario, pero también a la falta de concreción en las tareas parlamentarias.<sup>985</sup>

En nuestros días, en México se está viviendo un periodo de transición política sin precedentes cuya apertura legal se ha ido produciendo. El debate tanto en la sede legislativa como en la doctrinal está abierto a los temas más diversos que afecten a la vida institucional del Estado mexicano,<sup>986</sup> resaltando las propuestas existentes en materia de control parlamentario –pues, en efecto, la diferencia entre un sistema democrático y otro autoritario radica tanto en el reconocimiento del control parlamentario como en los instrumentos para su realización–.

El sistema presidencial mexicano es complejo, este no se agota en la existencia de un mandatario surgido de una elección nacional independiente de los legisladores, razón por la cual el presidente no responde políticamente ante el Congreso, ni se agota en el hecho recíproco de que el Ejecutivo nada puede hacer frente a un Congreso ajeno a

---

<sup>985</sup> A todo esto hay que sumar el arcaico escenario normativo en el que hoy se mueven las asambleas representativas con un reglamento interior de 1939, una ley orgánica de 1999, reformada a capricho de la legislatura entrante y/o saliente, un enorme cúmulo de acuerdos que por transgredir vulneran hasta la propia constitución, en fin, una larga lista de asignaturas pendientes que lleva a cuestras el congreso nacional. En lo respecta al sistema político mexicano, se puede afirmar que aún sigue asistiendo a su propia transición política (vid. Mora-Donatto, Cecilia, *Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 280).

<sup>986</sup> Hoy en día se ha planteado la posibilidad de encaminar a México hacia un régimen parlamentario o en su caso, al régimen semipresidencialista, alegando que el sistema presidencial está agotado. Argumentando que el sistema presidencial tomado de los Estados Unidos de América se ha convertido en lo que se denomina presidencialista, esto es, el ejecutivo somete y domina a los otros dos poderes, es el gobernante omnipotente, fuerte y unipersonal, esta figura deviene de una ancestral tradición, en la época prehispánica surge la figura del Tlatoani, en la época de la colonia el poder fuerte está inmerso en la figura del Virrey, ya en el México independiente por un dictador y finalmente por un presidente que en uso de sus amplias facultades ha podido regular la vida política, económica y social del país (vid. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema Parlamentario y Sistema Presidencial*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Julio 2008, p.15).

su partido o incluso hostil. Él debe actuar y negociar en las cámaras y con los partidos para sacar adelante sus proyectos legislativos y sus programas de gobierno, siendo este mecanismo como surge la gobernabilidad del sistema y, en tal virtud, la legitimidad del gobierno resulta de haber surgido de las elecciones.

Por ello, cualquier Estado constitucional y, en específico, cualquier forma de gobierno democrática requiere de la vigorización de los instrumentos de control parlamentario, pero única y exclusivamente de aquellos que se armonizan con su propia forma de gobierno, de lo contrario dicha forma de gobierno ni será democrática ni mucho menos constitucional.<sup>987</sup> Desde esta perspectiva, se observa en México cómo algunos partidos políticos buscan un sistema parlamentario en donde el legislativo y el ejecutivo tendrían la misma fuente.<sup>988</sup>

Así, algunos plantean introducir la figura de jefe de gabinete, justificando su incorporación en que ayudaría a crear una mayoría parlamentaria estable y por esa vía se generarían acuerdos y gobiernos más eficaces.<sup>989</sup> La discusión acerca de la creación del puesto de un jefe de gabinete no es de carácter administrativo ni mucho menos presupuestal, es esencialmente político, razón por la cual nos preguntamos ¿existe la capacidad de nuestro sistema político con la tradición histórica presidencialista de México de transformarse y acoplarse a las necesidades y requerimientos de un mecanismo parlamentario?. Obviamente, esta decisión acerca del sistema político no puede ser tomada de manera tan mundana, so pena de olvidar la historia de un país y, de

---

<sup>987</sup> Los tiempos de democracia en México han propiciado el interés de los académicos y estudiosos de la ciencia política, por el rol y funcionamiento de las instituciones para consolidar los procesos democráticos, pero escasamente se han ocupado en definir quienes son los actores que tienen a su cargo una parcela de poder político para definir las políticas e incidir en dichos procesos de democratización en el país (vid. Jiménez Badillo, Margarita, Vivero Ávila, Arnulfo Igor, y Hernández Norzagaray, Juan Ernesto, *Componentes analíticos para el estudio de las elites parlamentarias en México*, Universidad de Colima, 2007, p. 423). Este proceso se visualiza en su carácter de instituciones deliberativas y resolutorias de toma de decisiones políticas frente a un espacio público como principios básicos de control y rendimiento de la democracia (vid. Hernández, Ernesto, y Vivero, Igor, “Estudio comparado sobre estructuración ideológica en tres legislaturas locales de México,” ponencia presentada en el *Tercer Congreso de ALACIP*, Campinas, Brasil, 4-6 septiembre 2006).

<sup>988</sup> Vid. Cuéllar Salas, Antonio, *Notas sobre parlamentarismo y presidencialismo*, op. cit., p. 2

<sup>989</sup> El Jefe de gabinete es en realidad un Jefe de gabinete del Presidente sin ningún apoyo autónomo en el Congreso. En este orden de ideas, el eclecticismo, sostiene la conveniencia de introducir procedimientos parlamentarios a las instituciones, tales como la figura del jefe de gabinete ratificado por el congreso conservando el presidente de la república la facultad de removerlo, para el caso mexicano, esta, podría considerarse como un primer paso para enfrentar las circunstancias de mayorías divididas que actualmente impera en el sistema político mexicano (vid. Yunes, Miguel Ángel, “El Régimen político,” en *Retos y perspectivas de la Constitución Mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, Febrero 2003, México, pp. 19-22).

hecho, la de un continente. De ahí el rechazo generalizado de las nuevas repúblicas al parlamentarismo europeo y la decisión de adoptar el sistema presidencialista, con lo que concluyen varios tratadistas que no fue una elección azarosa, sino producto de una convicción histórica.<sup>990</sup>

Actualmente el debate está encaminado a analizar si la vía para lograr una mejor forma de gobierno es seguir limitando al Ejecutivo o si debemos llevar a cabo una reflexión seria sobre las alternativas.<sup>991</sup> En este punto hay coincidencias en cuanto a la necesidad de reformar la estructura del poder político en México: los extremos plantean la vuelta a un Ejecutivo predominante o la sustitución del mismo por un régimen parlamentario.<sup>992</sup>

A nadie escapa que las inercias del pasado hegemónico tanto en el desarrollo de los trabajos de las Cámaras de diputados y senadores como sobre las reglas creadas por el partido único, condicionaron decisivamente la actuación parlamentaria, lo que motiva la adopción de nuevas perspectivas sobre el papel del Congreso de la Unión. Ante esto, es entendible la erosión de su imagen frente a la sociedad que no es capaz de experimentar ningún sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución que legítimamente la representa, es por todos conocidos, que el Congreso y sus integrantes se encuentran situados entre los políticos y las instituciones menos conocidas y estimadas por los mexicanos.

Ante este panorama, los desaciertos, excesos y cambios producidos recientemente en la vida política y social de México no son suficientes para menoscabar la idea de que el Congreso es una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad del incipiente sistema democrático. La capacidad con que cuenta el Congreso de representar de manera imperfecta a la pluralidad de tendencias,

---

<sup>990</sup> Los sistemas políticos de las repúblicas americanas son presidencialistas, estas estaban rompiendo con las monarquías, siguiendo el ejemplo de lo que hizo Estados Unidos con su guerra de independencia, así como, la influencia de la revolución francesa y el pensamiento antimonárquico y anticlerical de Jacques Rousseau, fue decisiva en la cabeza de los líderes de las repúblicas americanas especialmente con su pensamiento antimonárquico (vid. Pascoe Pierce, Ricardo, “¿Presidencialismo o parlamentarismo?,” en *El Universal*, año 92, No. 32,872, 24 de octubre de 2007, p. A19).

<sup>991</sup> Vid. Serrano Migallón, Fernando, y Arriola Woog, Carlos, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003

<sup>992</sup> Vid. Yunes, Miguel Ángel, “Régimen político,” en *Retos y perspectivas de la Constitución Mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, Febrero 2003, México, pp. 19-22.

intereses y voluntades existentes en la totalidad de la comunidad política no se encuentra en ningún otro organismo o institución.<sup>993</sup>

Además, México requiere de una gobernabilidad eficiente cuyo objetivo sea alcanzar los paradigmas constitucionales de la distribución de la riqueza y desarrollo económico<sup>994</sup> y que incida en el control de los poderes facticos representados por las grandes empresas, la banca y los medios de comunicación. La legitimidad tiene relación con la eficacia, esta legitimidad se encuentra precisamente en el reto que tiene el Congreso de controlar y servir de equilibrio entre el resto de los poderes.<sup>995</sup>

Por su parte, la adopción del parlamentarismo en México implicaría grandes cambios en sus principios y mecanismos esenciales, es decir, habría que dividir el actual poder presidencial en dos: jefe de Estado y jefe de gobierno.<sup>996</sup> En razón de que México no goza de una monarquía habría que investir al presidente de poderes de Estado y al

---

<sup>993</sup> La enorme legitimidad con que cuentan el congreso derivada de su integración plural, pero esto no es suficiente, hay que avanzar mucho más, la disyuntiva que ahora tiene frente así la asamblea representativa es la de la legitimidad funcional, es decir, la eficacia en sus funciones y procedimientos. La Asamblea está urgida de una refundación, es decir, de una redefinición y adaptación en su estructura y funciones que le permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimentan en nuestros días el conjunto de la sociedad mexicana (vid. Mora-Donatto, Cecilia, *Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, pp. 281-282).

<sup>994</sup> Vid. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema Parlamentario y Sistema Presidencial*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Julio 2008, p.16

<sup>995</sup> Esta disyuntiva competencial sitúa al concepto de control parlamentario, en sentido de entenderse como la suma de instrumentos y mecanismos que posee el congreso para desarrollar un amplio control y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno, en donde las minorías parlamentarias juegan un papel principal. En tanto, el concepto de equilibrio, constriñe al legislativo a cooperar en la integración de otros órganos igualmente relevantes para la conducción del estado. Exigiendo del congreso procedimientos idóneos y uniformes no sólo para realizar dichos nombramientos sino en virtud de haber compartido su legitimidad democrática, para exigir eficacia en las funciones que constitucionalmente se asignan a tales instituciones. En suma, la responsabilidad del congreso no se agota en un simple nombramiento sino que subsiste al mismo y obliga a las cámaras a dar continuidad, mediante el ejercicio del control parlamentario, a los actos u omisiones de los órganos a los que ha dado su confianza (vid. Aragón Reyes, Manuel, *Control parlamentario*, Enciclopedia Jurídica, Civitas, Madrid, España, 1995, pp. 1677-1678). Por tal motivo, el parlamento es, pieza central de la democracia parlamentaria como forma de Estado misma que se concreta, organizativamente, en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno, presidencialismo o parlamentarismo y es precisamente la piedra angular en estos dos sistemas porque en ambos es la única institución del Estado que representa a la totalidad de la nación, pues en él se congregan y reúnen la pluralidad de intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad (vid. Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México, p. 50).

<sup>996</sup> Existe tendencias en los sistemas presidenciales, especialmente en los de América latina a introducir matices o instrumentos parlamentarios, con la tendencia de ir los fortaleciendo, por ejemplo, en varios países de la región, se aceptan diversas modalidades de censura o falta de confianza al gabinete o a los ministros individualmente, incluso en ciertas situaciones, el Presidente puede disolver el congreso, esto último en la realidad ha sido utilizada excepcionalmente. También se ha venido creando la figura de jefe de gabinete o premier (vid. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 103-117).

jefe de gobierno con características propias de un Primer ministro. Este sistema parlamentario tendría que tener validez a nivel de las entidades federativas y los municipios, como en Europa. Al momento de hacerlo se deberán emprender acciones y estas tienen costos, por ejemplo, se sacrificaría el modelo de gobierno que da al partido ganador de la presidencia de la República todo el poder para conformar unilateralmente el gabinete y el gobierno sin incorporar en él a otras fracciones de la representación nacional.<sup>997</sup>

En definitiva, la voluntad democrática de la sociedad y de los actores políticos que día con día asumen con mayor vigor el ejercicio de sus derechos ciudadanos nos lleva a mirar con certidumbre el porvenir democrático de México. A pesar de ello, no hay que perder de vista que en este momento, México, está inmerso en un proceso de selección de instituciones.

En este camino México ha observado que en los países vinculados con grandes procesos de cambio por vía democrática, la conducción institucional tiene como baluarte al parlamento.<sup>998</sup> Los congresos nacionales se convierten en el eje de los grandes acuerdos nacionales en los momentos de la transición, o bien son el escenario privilegiado de la definición de las reformas estructurales que favorecen la adecuación y el cambio institucional acorde a la necesidad política.

---

<sup>997</sup> No olvidar que en la estructura actual el partido político ganador se lleva todo el gobierno, aunque haya ganado con menos de la mitad de votos. Así mismo, el presidencialismo mexicano se basa en la existencia aceptada de la confrontación político-legislativa en el marco de partidos políticos representativos de distintas opciones ideológicas. En donde predomina que el acuerdo no es la parte esencial del presidencialismo sino más bien, la confrontación legal y constitucional. Ese es la base del acuerdo político que ha dado lugar al régimen político y legal del presidencialismo mexicano (vid. Valdés Ugalde, Francisco, “¿Qué régimen, cual Estado?” en *El Universal*, op. cit., p. VI).

<sup>998</sup> Un parlamento es y debe ser la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional, es el centro al que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación, es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo, en el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad. En razón, a implantar el parlamentarismo como forma de gobierno en México, conviene señalar que en él, la autoridad ejecutiva emana del parlamento y, por tanto, es responsable ante él, como expresión de la unidad que debe existir entre quienes son designados miembros del gabinete del ejecutivo y que proceden, básicamente, de las filas del legislativo democráticamente electo. También corresponde al ámbito parlamentario, y desde luego a los órganos del gobierno, convertirse en el espacio principal donde los partidos políticos se desempeñen a plenitud, es allí, donde los proyectos partidistas se realizan y son sus hombres, convertidos en funcionarios por el voto popular, los que, en los términos de la legalidad vigente, los llevan a la práctica. Es preciso prestar atención a la forma en que se accede al poder y se ejerce en el gobierno en el sistema parlamentario, donde se ofrece la posibilidad de representar de manera más incluyente los distintos órdenes de preferencias de los electores (vid. Berlín Valenzuela, Francisco, “Parlamento,” *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México, 1998, p. 696).

### III.2.2. Los dilemas del régimen presidencialista en México

Es sabido que todo sistema político requiere de insumos y elementos que le compongan, siendo estos indispensable para lograr estadios deseables de eficacia y eficiencia, en donde los elementos que lo integran, se sobreponen o contraponen en un mismo espacio, compitiendo no pocas veces entre sí, pero otras tantas favoreciendo su desarrollo. Entre los elementos más destacables son el sistema electoral y la cultura política. En este sentido el sistema político mexicano ha cimentado su desarrollo en el sistema electoral, dejando o limitando al sistema de gobierno y mutando en distintas variables a la cultura política, la cual, si no ha involucrado hacia el desorden y el conflicto tampoco ha mostrado un rostro más eficiente y capaz fuera de la arena electoral.

Ante esta situación se exploran diversas opciones respecto de nuestro sistema de gobierno, desde que sistema de gobierno queremos, la situación actual de nuestra forma de gobierno, cómo enfrentar la parálisis de nuestras instituciones utilizando como medio una serie de propuestas sobre las bondades del sistema parlamentario que pudieran inscribirse en México. Algunos analistas manifiestan que las razones del fracaso de las democracias latinoamericanas entre los años cincuenta y setenta se dio por causa de las deficiencias inherentes al presidencialismo, argumentando como diagnostico que si las democracias en América Latina deseaban sobrevivir era necesaria una segunda transición en donde era indispensable pasar de un régimen presidencial a uno parlamentario.<sup>999</sup>

Actualmente México vive una profunda crisis de legitimidad de la clase política y sufre uno de los riesgos del presidencialismo clásico, el *impasse* gubernamental,<sup>1000</sup> situación que claramente se ha observado desde las elecciones intermedias de 1997 y que los recientes comicios de 2012 ratificaron. Ante este escenario se han presentado tres aspectos, la necesidad de enfatizar el papel negociador de los partidos políticos a fin de lograr una serie de resultados llamativos que generen dividendos para todos; otro

<sup>999</sup> Vid. Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Argentina, 2002, p. 21

<sup>1000</sup> Significa la conducción del país donde las cámaras y el presidente están dominados por diferentes partidos (vid. Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 33).



aspecto es el caracterizado por un esfuerzo en destruir al rival político, instalándose como único legislador, y por último, crisis de gobernabilidad, es decir, una confrontación absoluta, el Presidente y el Congreso se retraen hacia una tendencia constante de descalificaciones y calumnias mutuas utilizando en el peor de los casos las herramientas constitucionales a su alcance para hacerse la vida difícil entre sí.

Por lo que resulta evidente, que México vive desde hace más de una década en este *impasse*, matizado en diversos momentos por coyunturas positivas pero en general sigue con diferencias, tal es el caso de las negociaciones largas y a menudo infructuosas en materia legislativa, el papel de desprestigio y calumnia por parte de las distintas corrientes políticas, las acciones unilaterales del Congreso o la Presidencia por imponer reformas que con frecuencia fracasan o se diluyen por la falta de consensos, y finalmente la pérdida de confianza y legitimidad ante la sociedad que ha mirado con recelo su incapacidad para lograr acciones hacia el futuro.

La realidad institucional y la clase política muestran su punto de quiebra en la relativización de las reformas en materia política, las cuales han apostado por disminuir las facultades presidenciales e incentivar las del Congreso, o en ocasiones de manera sorprendente, retomar los poderes del presidente para limitar la parálisis legislativa, disyuntiva que entorpece la discusión.<sup>1001</sup> La alternativa no tiene que ser en el sentido de disminuir al presidente para fortalecer al Congreso o a la inversa, por el contrario, el debate debe incentivar la construcción de canales de comunicación y acción entre instituciones a través de alternativas que sin modificar o trastocar las instituciones socialmente aceptadas genere los acuerdos que el México necesita.

Es evidente que la pluralidad y la competencia son elementos indispensables en el sistema político, los cuales sin duda no deben caer en conflicto ni desacuerdos, ya que será difícil encontrar los canales para resolver dicho problema. En México, frente a la pluralidad sus instituciones no están generando medios que obliguen al logro de acuerdos extrapartidistas, ni mucho menos a la construcción de mayorías que permitan impulsar proyectos concretos de mediano o largo alcance, por lo contrario, la dinámica

---

<sup>1001</sup> Vid. Enríquez Fuentes, Gastón, Algunos apuntes sobre el control parlamentario y la democracia en la reforma del Estado en México, en Iustitia, Tecnológico de Monterrey, Nuevo León, Junio-Diciembre 2006, p.149

electoral y la falta de incentivos propician acuerdos mínimos, los posibles alcanzables frente a los grandes y deseados retos es lo que genera un evidente círculo vicioso entre instituciones donde nadie queda exento del descrédito social.<sup>1002</sup>

México necesita una presidencia moderna que no sea absoluta ni débil, a su vez necesita un congreso independiente, eficaz, funcional y prestigiado que no compita de maneja estéril con el Ejecutivo sino que construya con él. Requiere también de partidos auténticamente representativos, de métodos electorales funcionales y transparentes, un estado de Derecho funcional y una ciudadanía políticamente participativa, vigilante y correspondiente con el Estado. Este proceso puede dotar al Estado de mayores elementos para la gobernabilidad y a los ciudadanos de un gobierno eficiente que satisfaga las demandas sociales, logrando transformar una democracia electoral en una democracia como forma de vida.

En lo que toca a la presidencia mexicana, ésta tiene relativamente pocos poderes formales asignados en comparación con otros sistemas presidenciales, debido a la configuración del sistema electoral que otorga múltiples derechos a los partidos políticos sobre las carreras futuras de los legisladores.<sup>1003</sup> No olvidar que la Constitución mexicana da al Estado la más alta jerarquía, expresando que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión,<sup>1004</sup> y a través de los Estados en los que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, y en ningún caso las constituciones estatales podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.<sup>1005</sup>

---

<sup>1002</sup> Vid. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 45

<sup>1003</sup> Lo que ha cambiado a partir de la derrota del Partido Revolucionario Institucional en el 2000, es la influencia del presidente en la conformación de la bancada de su partido en el congreso, es decir, ahora las candidaturas ya no se deciden en su mayoría en las oficinas del presidente, sino que es el partido político el que decide sobre ello, reduciendo la influencia del presidente sobre los grupos parlamentarios de su partido político. No obstante, aun los partidos políticos son altamente disciplinados al momento de votar en el Congreso (vid. Weldon, Jeffrey, *The Political Sources of Presidentialism in México*, Cambridge, Cambridge University Press).

<sup>1004</sup> Vid. Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1979, pp. 434-437

<sup>1005</sup> Vid. González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979

En este sentido el Estado constitucional mexicano<sup>1006</sup> ha expresado su elección a favor del Estado democrático, suponiendo la admisión del principio que sólo a través de ella se consigue que el pueblo no sólo domine, sino que también gobierne, en otras palabras, es la autodeterminación y el autogobierno del pueblo lo que posibilitará la participación de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad,<sup>1007</sup> lo cual debe producir condiciones de legalidad, porque de lo contrario, tampoco será una verdadera democracia.<sup>1008</sup>

El reto de México, es combinar de la mejor manera el control y la cooperación, el primero para garantizar que la pluralidad ciudadana encuentre eco en resultados que cumplan en mayor medida sus expectativas, y la segunda, que facilite los acuerdos, construya alianzas y formule incentivos donde todos ganen y actúen como gobierno funcional, como Congreso decisor o como oposición responsable. Se requiere de una democracia efectiva que encuentre en sus instituciones y actores un resultado deseado por todos: gobernabilidad.<sup>1009</sup>

En el aspecto legislativo, a nadie se le oculta que el tema de los políticos y de la confianza hacia ellos, es cotidiano entre la población y los medios de difusión. En México, el tema de los legisladores aparece cada vez con más presencia social.<sup>1010</sup> En este aspecto es pertinente hacer referencia a la disciplina partidista en la producción legislativa al interior del poder Legislativo en México, el debate de asuntos sustantivos, la falta de cohesión partidista,<sup>1011</sup> el resultado de las pugnas entre los liderazgos, la expresión de la agenda legislativa en asuntos ideológicamente conflictivos. El panorama es un modelo de partido centralizado que se escinde y busca recomponerse y de partidos que se reconfiguran como consecuencia de coaliciones de nuevos liderazgos y de tensiones internas en el contexto de los retos externos.

---

<sup>1006</sup> Vid. Böckenförde, Ernst, *La democracia como principio constitucional*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 52-53

<sup>1007</sup> Vid. Zagrebelsky, Gustavo, *La crucifixión y la democracia*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 10

<sup>1008</sup> Vid. Garrorena Morales, Ángel, *Estado democrático*, Civitas, Madrid, 2001, p. 109

<sup>1009</sup> Vid. Castañeda G., Jorge, y Aguilar Camín, Héctor, Un futuro para México, en Nexos, número 833, México, Noviembre 2009, p. 29

<sup>1010</sup> Vid. Jodelet, Denise, y Guerrero Tapia, Alfredo, *Develando la cultura, estudios en representaciones sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 34

<sup>1011</sup> Vid. Díaz, Elías, *Legalidad y legitimidad en el socialismo democrático*, Civitas, Madrid, 1977, p. 61

Dentro del contexto de transición democrática que aun está vigente en México, salta a la vista la interrogante ¿Cuál es el comportamiento de los legisladores de los partidos en la producción legislativa?<sup>1012</sup> Para tal caso es pertinente hacer un recuento de lo sucedido al interior de la LIX Legislatura (2003-2006),<sup>1013</sup> en México. En este periodo se contaba con un gobierno dividido,<sup>1014</sup> y al interior del poder legislativo se percibía un proceso legislativo desde una perspectiva tradicional que subraya la importancia de la disciplina de partido,<sup>1015</sup> subrayando las fisuras partidistas en asuntos espinosos, al grado de que los intereses o preferencias de los liderazgos ocasionaran tales fracturas,<sup>1016</sup> como fue el caso de la iniciativa de aplicar impuestos a los alimentos y medicinas en el proyecto de ingresos para el año 2004.<sup>1017</sup>

Ante esta situación resalta la pregunta ¿si el congreso es el espacio donde se discuten y acuerdan medidas legales para atender los grandes problemas prioritarios del país<sup>1018</sup> o si, por el contrario, la racionalidad de la minimización de costos y

<sup>1012</sup> Vid. Bejar, Luisa, *La representación política en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura*, Gernika, México, 2004, pp. 62-63

<sup>1013</sup> Vid. Bejar, Luisa, *Representación y disciplina parlamentarias en México: el marco partidista-electoral después de la alternancia*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 195-227

<sup>1014</sup> Vid. Reveles, Francisco, *La coalición dominante en el partido acción nacional: líderes, parlamentarios y gobernadores*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 17-48

<sup>1015</sup> Vid. Becerra, Pablo Javier, *El PRD después de la alternancia. Tensiones y conflictos internos*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, pp. 155-177

<sup>1016</sup> Vid. Espinoza, Ricardo, *El PRI. Relaciones de autoridad y falta de cohesión de la coalición dirigente*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 69 – 88

<sup>1017</sup> Vid. Mirón, Rosa María, *De la hegemonía a la oposición: el PRI y su cambio organizativo*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p. 123-154

<sup>1018</sup> Vid. Casar, María Amparo, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México 1997-1999,” en *Política y Gobierno*, número 1, volumen VII, México, primer semestre 2000, pp. 22- 25. De acuerdo con el Sistema de información legislativa en las legislaturas LVII, LVIII y LIX, la proporción de iniciativas con trámite pendiente supera el 50 por ciento de las propuestas presentadas, 72 por ciento en la LVII, 56 por ciento en la LVIII y 68 por ciento en la LIX (vid. Nacif, Benito, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, CIDE, México, 2002, p. 76). Por su parte, las iniciativas aprobadas representan el 25 por ciento de las presentadas durante la LVII y LVIII, y el 15 por ciento en la LIX (vid. Jiménez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 34). En estas legislaturas, los legisladores mostraron sus preferencias de múltiples maneras, como presentaron modificaciones a la iniciativa, al dictamen o en los debates, en los cuales también se manifiesta la actividad legislativa (vid. Gimete Welsch, Adrian, *Democracia y representación. Una mirada institucional y procedimental de la transición mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, p. 61). En este orden durante la LVII Legislatura (1997-2000), el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) presentó 56 iniciativas, de las cuales se le aprobaron 50, por tanto, la tasa de eficiencia legislativa fue de 89 por ciento y su contribución a la legislación aprobada alcanzó el 25 por ciento, superando al resto de los actores parlamentarios. En la LVIII legislatura (2000-2003), el presidente Vicente Fox (2000-2006) presentó 86 iniciativas, y se le aprobaron 70, es decir, el 81 por ciento, una proporción considerablemente alta, mientras que su contribución a la legislación aprobada fue tan sólo de 17 por ciento, resultado por debajo del obtenido por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Los resultados de la LIX legislatura (2003-2006) ponen la eficiencia legislativa del presidente sería de las 77 iniciativas presentadas le aprobaron 59, esto es el 77 por ciento, aunque su

maximización de beneficios, rentabilidad electoral, rebasa la capacidad para construir acuerdos que impulsen políticas de largo alcance?<sup>1019</sup>

El Congreso está llamado a cumplir con un papel protagónico, como catalizador o componedor de interés de las distintas ideologías que representan los legisladores en el seno de las cámaras. La pluralidad que hoy experimentan las asambleas es inédita y por ello, muchos de los procedimientos que en su tiempo fueron concebidos para ser ejecutados por cámaras integradas mayoritariamente por un partido, hoy resultan caducos, contradictorios y poco flexibles frente a una sociedad que demanda cada vez más y mejores resultados de sus representantes.

En esta tarea el poder Legislativo tiene que atender a una diversidad de factores, entre ellos, su autonomía, pues en ella se define su identidad, representatividad, fuerza, transparencia de su funcionamiento, confiabilidad, y eficiencia,<sup>1020</sup> ya que a través de esto puede aspirar al reconocimiento ciudadano.<sup>1021</sup> Si bien no se puede afirmar que en México, ya exista un verdadero equilibrio de poderes, la mayor presencia del Congreso

---

contribución a la legislación aprobada fue menor a la cifra alcanzada por los grupos parlamentarios del Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, es preciso reconocer que el desempeño de estos grupos parlamentarios es sobresaliente, tanto en la eficiencia como en la contribución legislativa, lo que muestra una tendencia hacia el incremento del protagonismo de los partidos políticos en el proceso legislativo y la disminución de la influencia del presidente de la República. Frente a estos escenarios, resulta impostergable, a nuestro juicio, la reforma integral del congreso federal mexicano (vid. Espinoza Toledo, Ricardo, y Miguel Cárdenas, Mónica, *El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 2214-217).

<sup>1019</sup> Vid. Weldon, Jeffrey, *Las fuentes del presidencialismo en México*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 76

<sup>1020</sup> En la encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del 2005, ante la pregunta ¿Qué es lo que los diputados toman más en cuenta al elaborar las leyes?, el 43 por ciento respondió que los intereses de sus partidos y el 25 por ciento que sus propios intereses, solamente un 16 por ciento respondió que los diputados toman en cuenta los intereses de la población. La percepción sobre el desinterés que tienen los gobernantes hacia los gobernados es una constante que aparece desde la encuesta del 2001, la concepción sobre el comportamiento de los gobernantes con respecto a la ley arroja datos de acuerdo con los cuales el 33 por ciento de los encuestados opinan que los gobernantes son los que menos respetan la ley. Ante la pregunta ¿en su experiencia, las leyes en México se usan?, el 33 por ciento respondió que para defender los intereses de la gente con poder, el 26 por ciento como pretexto para cometer arbitrariedades. Solamente un 19 por ciento respondió que para buscar la justicia, mientras que un 16 por ciento considera que es para defender los intereses de la sociedad. Este desencanto tiene que ver de manera especial con que un alto porcentaje de encuestados percibe que poco pueden influir los ciudadanos en las decisiones del gobierno. Habría que aclarar que no se puede concluir que los encuestados están insatisfechos con la democracia sino que el tipo de gobierno que perciben no cumple con una de las características definitorias de ese régimen. En cuanto al Congreso la percepción de los ciudadanos es que está en proceso de transformación, durante, las actuales legislaturas el congreso ha ido ocupando espacios de decisión y negociación política, que antes se circunscribían a los espacios del poder Ejecutivo (vid. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2005, p. 2).

<sup>1021</sup> Vid. Oelckers Camus, Osvaldo, *Tópicos modernización del poder legislativo*, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, p. 3

en la vida política es indiscutible, sin embargo, la existencia del Congreso como órgano de representación vinculada de manera eficaz con los electores, aún está por construirse.<sup>1022</sup>

### III.2.3. Las experiencias parlamentarias en Latinoamérica y en México

En Latinoamérica se han adoptado sistemas presidenciales, en este sentido, es importante precisar que el sistema de los Estados Unidos ha ejercido sobre los países latinoamericanos, en particular en México una influencia determinante en la configuración de su poder Ejecutivo. El régimen presidencial copiado de Estados Unidos de Norteamérica se presenta como la forma de régimen que mejor corresponde a la cultura política de latinoamericana, (clientelismo, corporativismo y la personalización de la función y ejercicio del poder político).<sup>1023</sup>

Ante estos vicios, se han alzado muchas voces de diversos constitucionalistas y politólogos, evaluando la encrucijada que afronta América Latina en cuanto a la decisión política de conservar su presidencialismo, reformarlo al grado de parlamentarizándolo, o de cambiar en su totalidad a fin de plasmar un sistema parlamentario.<sup>1024</sup> En América Latina el presidencialismo no es homogéneo y no lo ha sido, en algunos casos se han visualizado gobiernos que sin dejar de ser presidenciables introducen rasgos parlamentarios de forma decorativa.

Sin embargo, existen presidencialismos considerados como puros, entre los que destaca el de México, con un grado de rigidez superior al presidencialismo estadounidense, estos sistemas se cuestionan su grado de funcionalidad en un ambiente de pluralidad, multipartidista y alta competencia electoral, en donde cualquier intento de

---

<sup>1022</sup> Vid. Jiménez-Ottalengo, Regina, y Solórzano, Carmen, *La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer*, Universidad de Colima, 2007, pp. 59-62

<sup>1023</sup> Vid. Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXXIX, número 15, enero – abril 2006, p. 64.

<sup>1024</sup> Vid. Salgado Pasantes, Hernán, “La Hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica. Entre el mito y la realidad”, en *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 12 al 15 de Febrero de 2002, pp. 69-74

recomposición se ve envuelto en un alto grado significativo de preferencias ideológicas o partidistas.<sup>1025</sup>

Los países de la región en su proceso de restauración y consolidación democrática han adoptado diversas reformas constitucionales desde los años 80's, tendencia que se preservó durante una nueva ola de reformas prodemocráticas durante los 90's. Durante varias décadas el sistema presidencialista ha sido objeto de ataques, en el sentido de atribuirle el retraso en diversos países de América Latina, en materia de democracia y Estado de derecho, a las instituciones derivadas del sistema presidencial.<sup>1026</sup> Aunque en este punto, otros politólogos, han contradicho esa tesis, expresando que el parlamentarismo no está exento de defectos y que el presidencialismo tiene a su vez algunas ventajas apropiadas para los regímenes latinoamericanos.

Si bien en América Latina se han adoptado reformas encaminadas a parlamentarizar su presidencialismo, estas reformas no han sido de una profundidad tal que quebranten los fundamentos del sistema presidencial, sino que se sigue plenamente vigente el modelo e incluso las modificaciones introducidas para establecer la figura de gabinete no ha rendido frutos significativos.<sup>1027</sup> Ante esta situación es preciso señalar que el sistema de gobierno de cada país responde a un conjunto de factores históricos, y el sistema de gobierno idóneo para cada país no puede ser abstractamente decidido sino en función de sus aspiraciones políticas o institucionales.

Con respecto al continente americano, como ya lo expresamos los países considerados como latinoamericanos han sido influenciados sus sistemas políticos por los Estados Unidos, por ello, han mantenido su presidencialismo. Pero Canadá, integrado en América del Norte, su relación con el sistema estadounidense es distinto, este país tiene un intenso e histórico vínculo con Inglaterra registrando la adopción del

---

<sup>1025</sup> Vid. Weldon, Jeffrey, *The Political Sources of Presidentialism in Mexico*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997, p. 32

<sup>1026</sup> Vid. Lijphart, Arend, "Presidencialismo y Democracia de Mayoría," en *Hacia una democracia moderna, la opción parlamentaria*, Universidad Católica de Chile, 1990, p. 120

<sup>1027</sup> Vid. Linz, Juan, "Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿Qué diferencia implica," en *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Alianza editorial, Madrid, 1997, p. 12

sistema parlamentario británico que implica gobierno y gabinete con responsabilidad parlamentaria.<sup>1028</sup>

En Canadá, el vocablo constitución comprende varios documentos a saber: el acta original de 1867, las actas constitucionales (de 1960, 1965, 1975, entre otras), los estados que crean nuevas provincias y alteran los límites entre ellas, y la nueva Acta constitucional de 1982,<sup>1029</sup> así como actos posteriores, es decir, los documentos constitucionales de Canadá parten de la ley de la Constitución de 1867, y de muchos actos sucesivos a ella. En términos de sus documentos constitucionales, Canadá es un país con un régimen de gobierno parlamentario con un sistema federativo. Los habitantes de las diez provincias y tres territorios que integran a Canadá viven en una democracia parlamentaria y federalista.<sup>1030</sup>

El sistema político que opera en Canadá es el sistema Westminster, el cual se instituyó en el parlamento británico a través de la constitución de 1867, y el modelo federal y la división de poderes son establecidos en el acta de Canadá de 1982. Las facultades ejecutivas efectivas en Canadá son ejercidas por el gabinete, es decir, al monarca británico se le aplica el viejo adagio: El rey reina, pero no gobierna, es formalmente el jefe de Estado canadiense,<sup>1031</sup> y el desempeño de sus funciones son de orden honorífico, ya que el ejercicio efectivo de las competencias las realiza el gabinete.

En Canadá rige la división de poderes en tres ramas: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. Como parte de la rama ejecutiva federal Canadá tiene a la reina de Inglaterra que es la jefa de Estado con funciones esencialmente protocolarias. La reina es representada por un gobernador general y, en cada una de las provincias canadienses, por un gobernador provincial.

<sup>1028</sup> Vid. Salgado Pasantes, Hernán, *La Hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica. Entre el mito y la realidad*, op. cit., pp. 69-74.

<sup>1029</sup> Constitution of Canada, subsection 52 (2), de 1982

<sup>1030</sup> La commonwealth, es una comunidad constituida por una diversidad de estados enlazados mediante vínculos más o menos amplios y sólidos con la Corona Británica, y comprende repúblicas independientes, dominios, colonias, autonomías, colonias de la reina de Inglaterra, protectorados, territorios bajo tutela, etc. Los dominios tienen una independencia prácticamente completa (vid. Silva, A., *Tratado de derecho constitucional*, editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, p. 330).

<sup>1031</sup> El artículo 11 de la acta constitucional canadiense de 1867 prevé la existencia de un consejo privado para la ayuda y asesoramiento a la reina sobre la administración del gobierno. Los miembros de ese consejo son nombrados y destituidos por voluntad del gobernador general, quien les toma juramento del buen ejercicio de la función. Constitución Canadiense 1867.



El gobernador general es designado formalmente por la reina, atendiendo a la propuesta que le formula el Primer ministro canadiense. Dentro del poder Ejecutivo Federal el gabinete desempeña un papel fundamental, siendo un órgano dependiente del Primer ministro, además de ser responsable frente al parlamento. Los ministros canadienses están regidos bajo los principios del gobierno parlamentario inglés, a saber, la procedencia del partido mayoritario y la necesidad de pertenecer al parlamento.

Por lo que hace a la función judicial, prevalece el modelo de judicatura inglesa, donde los poderes judiciales federal y provinciales tienen una composición similar y un órgano general de apelación, la Corte suprema constituida por un presidente (chief justice) y ocho jueces con menos antigüedad que el primero. Su competencia se extiende por todo Canadá.

Mientras tanto, el Poder Legislativo de Canadá, está integrado por el Gobernador General y un Parlamento Bicameral compuesto por la cámara de los Comunes, electa mediante sufragio directo a una sola vuelta electoral, es decir, aplica el sistema electoral inglés; y un Senado que formalmente es nombrado por el Gobernador General, pero que en realidad lo integra el Primer Ministro.

La cámara de los Comunes es el órgano político legislativo de poder en el esquema parlamentario bicameral, pero, el Primer ministro posee las facultades constitucionales de disolución del parlamento, quién a su vez puede emitir un voto de censura y provocar la caída del gobierno.

La cámara de los Comunes<sup>1032</sup> es la encargada de la política y la legislación fundamentales, dicha cámara es el principal órgano legislativo, en razón que son los votantes quienes eligen a su diputado, quien se convierte en el representante de su distrito electoral.<sup>1033</sup> El partido que obtiene mayor número de representantes en ese

---

<sup>1032</sup> Conforme a la Constitución canadiense, la cámara de los comunes, originalmente se componía de 295 miembros 99 eran elegidos de Ontario, 75 de Quebec, 11 de Nueva Escocia, 10 de Nueva Brunswick, 14 de Manitota, 32 de la Columbia Británica, 4 para la isla príncipe Edgard, 26 de Alberta, 14 de Saskatchewan, 7 de Terranova, 1 para el territorio del Yukón y 2 para los territorios del noroeste. Artículo 37 de la British North América Act, 1867.

<sup>1033</sup> Por cuanto hace a la Cámara de los comunes, está integrada actualmente por 308 miembros, elegidos directamente por el pueblo. Ontario, Quebec, Nueva Escocia y Nuevo Brunswick, para los efectos de la elección de los miembros de la Cámara de los comunes, se divide en distritos electorales. Cabe destacar que la Cámara de los comunes se ajusta cada diez años después de un censo.

órgano es el encargado de formar gobierno. En tanto, el senado consta de 105 miembros puede llegar hasta 113,<sup>1034</sup> designado entre gente notable, el cargo es ocupado hasta que alcance la edad de 75 años. Aunque se supone que los senadores representan a las provincias, son elegidos por el Primer ministro y son formalmente designados por el gobernador general.<sup>1035</sup> Una regla en Canadá es que ninguna persona puede servir en más de una cámara del parlamento.

Cada una de las cámaras es presidida por un presidente, las facultades de la presidencia de la cámara de los Comunes son mayores que las facultades del presidente del Senado. El presidente del Senado (The Speaker of the Senate) es un senador elegido por el Primer ministro y nombrados oficialmente por el gobernador general, mientras que, el presidente de la cámara de los Comunes (The Speaker of the House of Commons), es elegido por los miembros de dicho órgano legislativo, entre sus funciones está la de presidir todas las reuniones de la Cámara de los Comunes.<sup>1036</sup>

La cámara de los Comunes controla al poder Ejecutivo mediante la aprobación o rechazo de sus proyectos de ley y obligado a los ministros de la corona a responder por sus acciones. En este rubro, las mociones de confianza son generalmente originadas por el gobierno para reforzar su apoyo en la cámara de los Comunes, mientras que las mociones de censura son introducidas por la oposición.

Por tal motivo, importantes proyectos de ley que forman parte del programa del gobierno en general se consideran cuestiones de confianza, en este sentido, se considera que la confianza de la cámara de los Comunes ha sido retirada en caso de que se rechace

---

<sup>1034</sup> El numeral 22 de la Constitución de 1867, estatuye que, con sujeción a las modificaciones de la referida carta constitucional, los mencionados distritos estarán representados en el senado de la siguiente manera: Ontario por 24 senadores, Quebec por 24 senadores, las provincias marítimas e islas del príncipe Eduardo, por 24 senadores (diez por nueva Escocia, diez por nuevo Brunswick, y cuatro por la isla del príncipe Eduardo) y las provincias del oeste por 24 senadores (seis por Manitoba, seis por Columbia Británica, seis por Saskatchewan y seis por Alberta). La provincia de Terranova tendrá derecho a seis senadores. Los territorios de Yukón y del nordeste tendrán un senador cada uno. En el caso de Quebec cada uno de los 24 senadores será nombrado por una de las 24 divisiones electorales del bajo Canadá. Ello de conformidad con lo estipulado en el capítulo uno de los estatutos consolidados de Canadá, Constitución Canadiense de 1867.

<sup>1035</sup> Cuando ocurre una vacante en el senado por dimisión, fallecimiento o de otro modo, el gobernador general abre una convocatoria para llenar la vacante con una persona calificada.

<sup>1036</sup> En caso de ausencia por cualquier motivo el presidente de la Cámara de los comunes durante un periodo de cuarenta y ocho horas consecutivas, la Cámara puede elegir a otro de sus miembros para que actúe como presidente durante la ausencia, el nombrado contará con todos los poderes, privilegios y deberes del presidente. Artículo 47 British North América Act, 1867

el presupuesto de gastos e ingresos. Cuando un gobierno ha perdido la confianza de la cámara de los Comunes, el Primer ministro está obligado a dimitir, en este supuesto, se permite al Gobernador general nombrar al jefe de la oposición, o solicitar la disolución del parlamento y pasar a una nueva elección general.<sup>1037</sup>

La duración del periodo de sesiones en la cámara de los Comunes es variable dependiendo del número de iniciativas de ley a desahogar. El Gobernador general en nombre de la reina puede convocar y reunir a la cámara de los Comunes. Los asuntos que se plantean en dicho órgano se deciden por una mayoría de votos. El presidente sólo vota cuando hay empate pero no en otro caso.

El gobierno de Canadá es responsable ante la cámara de los Comunes, sin embargo ni el Primer ministro, ni los miembros del gobierno son elegidos por la cámara de los comunes, aunque, el Gobernador general solicita apoyo a la mayoría de la cámara de los Comunes, casi siempre al líder del partido con el mayor número de escaños en esa cámara para formar el órgano de gobierno. En el supuesto de que ningún partido tiene la mayoría, es costumbre nombrar a un gobierno minoritario más que un gobierno de coalición, a fin de que pueda ser responsable ante la cámara, el Primer ministro y la mayoría de los miembros del gabinete son miembros de esa cámara.<sup>1038</sup>

En Canadá, el partido gobernante tiende a disfrutar de una amplia mayoría en la cámara de los Comunes, el sistema de los partidos políticos está bien organizado deja poco margen para la libre acción de sus diputados, en muchos casos, los parlamentarios pueden ser expulsados de sus partidos para votar en contra de las instrucciones de los dirigentes de los partidos.<sup>1039</sup> Por lo tanto, las derrotas de la mayoría de los gobiernos sobre las cuestiones de confianza son muy raras. En cambio, un gobierno minoritario es más volátil y es más probable que la caída debido a la pérdida de confianza.

---

<sup>1037</sup> Vid. Rabasa Emilio, *Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México*, Porrúa, México, 2003, pp. 121-187

<sup>1038</sup> Vid. Rabasa Emilio, *Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México*, op. cit., p. 125

<sup>1039</sup> Vid. González Chávez, Jorge, *Estudios de derecho comparado de cinco parlamentos con características especiales. Australia, Canadá, Japón, Suiza y Sudáfrica*, Cámara de Diputados, México, 2001, p. 28

A lo largo de la historia, el estudio de los parlamentos latinoamericanos<sup>1040</sup> ha sido objeto de un olvido histórico motivado en gran parte, por los efectos de la atención académica a la denominada preponderancia presidencialista y por el escaso desarrollo de la poliarquía en la región. Desde principios de siglo, se observaba en la región una tendencia a fortalecer los poderes legislativos del presidente, la cual ha sido reforzada por los cambios constitucionales que tuvieron lugar a partir de 1978, siendo ejemplo claro el número de constituciones que otorgaron a los presidentes la capacidad de emitir decretos de contenido legislativo, Brasil 1988, Colombia 1991, Perú 1993, Argentina 1994.<sup>1041</sup>

Al parlamento se le ha percibido impotente e inoperante frente al predominio del Ejecutivo,<sup>1042</sup> de hecho se suele advertir que en países con presidencias fuertes, como Argentina y Chile, la participación del Congreso en la producción de políticas públicas puede diferir mientras en Argentina se caracteriza como deficiente en Chile es constructiva.

El poder Ejecutivo implemento sus políticas a través de la usurpación de potestades legislativas<sup>1043</sup> a los parlamentos, por lo que el proceso político se redujo a elecciones, decretos y estallidos esporádicos de protesta. Hoy en día, en Chile por ejemplo, el poder de la agenda del presidente es bastante amplio, al grado de afirmarse que esto es un signo de omnipotencia presidencial.<sup>1044</sup>

Ante estas ideas ampliamente discutibles, en razón de que el ejecutivo ha desequilibrado al resto de los poderes, desarrollando un pronunciado presidencialismo, el tema de gobiernos parlamentarios solo se ha considerado en un par de países la propuesta de modificar su diseño constitucional: Brasil y Argentina. Brasil sometió a plebiscito en 1993, su forma y sistema de gobierno, entre monarquía o república y

<sup>1040</sup> Vid. Alcántara, Manuel, García, Mercedes, Sánchez, Francisco, *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005, p. 283

<sup>1041</sup> Vid. Negretto, Gabriel, "Multiparty Systems and Institutional Design. Explaining Constitutional Change in Latin America," ponencia presentada para el *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Nicosia, Abril 2006, pp. 25-30

<sup>1042</sup> Vid. Inter-American Development Bank, *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, DC, p. 7

<sup>1043</sup> Vid. Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1991, p. 32

<sup>1044</sup> Vid. Huneeus, Carlos, y Berrios, Fabiola, *El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile*, CERC, Santiago de Chile, 2004, pp. 26-32

sistema parlamentario o presidencial, optando mayoritariamente por las segundas. En Argentina las reformas de 1994 se inclinaron por un sistema presidencial atenuado, creando la figura de jefe de gabinete a nivel constitucional.

Con respecto a México en diversas etapas se ha discutido bajo la disyuntiva presidencialismo frente al parlamentarismo. El debate constitucional tiene sus antecedentes en el ejercicio desarrollado durante la discusión de la constitución de 1857, prevaleciendo la idea de un presidencialismo, esta experiencia influyó fuertemente en el constituyente de 1917, donde por un lado, estaban los legisladores que deseaban un presidente fuerte para evitar una nueva dictadura, y otro sector de diputados a favor de una distribución del poder en el Congreso con un arreglo más elaborado que en 1857, plenamente parlamentario.<sup>1045</sup>

En 1914, el congresista David Berlanga,<sup>1046</sup> propuso que el Congreso de la Unión se organizara en forma parlamentaria, sin embargo nunca definió en qué consistiría tal organización. Mientras tanto, Antonio Díaz Soto y Gama, delegado zapatista en la convención revolucionaria de 1914-1916, propuso una ley para establecer el régimen parlamentario en México, la cual sometieron a la discusión de la soberana convención revolucionaria, el 13 de enero de 1915, aprobándose por mayoría y consistía en minimizar rigurosamente las facultades del ejecutivo y maximizar, por el contrario las del Congreso.<sup>1047</sup>

---

<sup>1045</sup> Vid. Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 65

<sup>1046</sup> Dio a entender que el sistema parlamentario sería un ideal democrático al cual podía aspirarse y de esta forma podría recobrase la dignidad del poder legislativo en su carácter de verdadero representante del pueblo, ya que en el pasado inmediato fue mero instrumento del Ejecutivo. Al respecto señaló que los diputados han aceptado sumisos las más odiosas consignas, unos con su silencio y otros con los medios que disfrutaran, ellos han colaborado a la profanación de las leyes y han convertido al templo de ellas en antro de prostitución de donde han salido maculados el honor y la dignidad de la patria. Como particularidad de la organización parlamentaria, puntualizó que sería facultad del primer magistrado de la nación nombrar un presidente del congreso, para que este a su vez organizara el gabinete. Asimismo, cada secretario de estado estaría obligado a dar cuentas no al ejecutivo sino ante el Congreso de la Unión en lo referente a su ramo dentro de la administración pública y en caso de incumplimiento exigirle responsabilidades. Con esta medida se atribuirían a cada secretaria funciones independientes respecto de las que tendría el ejecutivo de la nación, y dejaría de verse a los ministros como sus ayudantes, para convertirse en verdaderos centros de organización que cuidarán los intereses del pueblo, y a todos los capitales que se destinen al progreso del país (vid. Berlanga, David, *Pro-patria*, op. cit., p. 121).

<sup>1047</sup> Vid. Amaya, Luis Fernando, *La Soberana Convención Revolucionaria 1914-1916*, Trillas, México, 1975, pp. 190-193, 463.

El 15 de diciembre de 1917, el diputado Sánchez Pontón<sup>1048</sup> propuso, que el poder Ejecutivo se ejercerá mediante un Consejo de Ministros, el titular del consejo será nombrado por el Presidente de la República, y la Cámara de diputados otorgaría o retiraría su confianza a dicho consejo. Posteriormente, el 1 de diciembre de 1921, el diputado Ignacio Borrego presento al pleno de la cámara de diputados una iniciativa apoyada por el 30% de estos, para, la elección del presidente de la República por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del congreso de la unión, nombramiento de un Jefe de gabinete por el Presidente de la República, conducción del gobierno federal por ministros que serian solidariamente responsables ante la cámara de diputados, facultad del Presidente de la República para disolver la Cámara de diputados con la aprobación del senado.<sup>1049</sup>

Al termino de los debates se observo que la balanza se inclino hacia los primeros, pero las ideas parlamentarias rondaron durante largo tiempo, por ejemplo, en 1920 se planteo incorporar el veto de censura para el nombramiento de secretarios y subsecretarios, y en 1921 la propuesta del partido liberal constitucionalista era considerada como una afrenta al liderazgo de los caudillos posrevolucionarios que una seria idea de implantar el parlamentarismo en nuestro gobierno.<sup>1050</sup>

En tiempos modernos, en el año 2000, se establecieron mesas de debate, el grupo de trabajo sobre formas de gobierno y organización de los poderes públicos propuso: introducir procedimientos parlamentarios como la figura del jefe de gabinete que sería nombrado por el Congreso, conservando el presidente de la República la facultad de removerlo, desechar el voto de confianza o desconfianza al gobierno, porque implicaría abiertamente un cambio de régimen hacia el parlamentarismo, incluir al presidente de la República como sujeto de juicio político en caso de faltas graves a la constitución.<sup>1051</sup>

---

<sup>1048</sup> Vid. Diario de los debates de la Cámara de diputados, 29 de diciembre de 1917

<sup>1049</sup> Vid. Rodríguez Saldaña, Marcial, *Perspectivas del parlamentarismo en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 308

<sup>1050</sup> Vid. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, Porrúa, México, 2005, p. 76

<sup>1051</sup> Sobre los temas de derechos humanos y libertades públicas, objetivos económicos y sociales del Estado, representación política y democracia participativa, forma de gobierno y organización de los poderes públicos, federalismo, descentralización y autonomías y construcción y globalidad. Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión de Estudios para la reforma del Estado: Conclusiones y propuestas, México, 2001, pp. 173 – 176

Para 2003 se planteo un modelo de gobierno en el que al lado del Jefe de Estado haya un jefe de gabinete, que emerja del congreso y sea responsable de las políticas públicas a fin de fomentar las coaliciones.<sup>1052</sup> En este sentido, el 28 de septiembre de 2004, Adolfo Aguilar Zinser, ex embajador de México ante la Organización de las Naciones Unidas, propuso el establecimiento de un régimen parlamentario en México, argumentando que mientras más pronto transitemos hacia un régimen parlamentario será mejor para México. Llego el momento de que México se sacuda su historia presidencialista.<sup>1053</sup>

Finalmente, como reflexión tenemos que durante varias décadas los parlamentos latinoamericanos, no han despertado interés en la ciencia política,<sup>1054</sup> en razón de la predominancia de regímenes autoritarios en la mayoría de los países. Sin embargo, la tercera ola de democratización<sup>1055</sup> iniciada a finales de los años setenta y la consecuente celebración regular de elecciones y reapertura de parlamentos a lo largo del continente el estudio de las instituciones democráticas y su funcionamiento comenzó a adquirir cada vez más relevancia.

Las crisis económicas, la implementación de las políticas públicas diseñadas para paliar la crisis y cambiar el modelo estado-céntrico,<sup>1056</sup> la imposición de políticas públicas desde arriba y la concentración de poder político en la institución presidencial, figuras que se observaban a lo largo del continente a principios de los años noventa contradecía las expectativas sobre un estilo democrático de adopción de políticas.<sup>1057</sup> Esto implicó la posibilidad de la participación ampliada de los diversos actores sociales y políticos, la deliberación y adopción de políticas en la arena parlamentaria,<sup>1058</sup> a raíz de ello, las democracias latinoamericanas pasaron a ser calificadas como democracias delegativas, democracias de baja intensidad, democracias vacías o democracias *by*

---

<sup>1052</sup> Vid. Muñoz Ledo, Porfirio, "Hora de un jefe de gabinete," en *El Universal*, entrevista con Oscar Hinojosa, 19 de agosto de 2003

<sup>1053</sup> Vid. Aguilar Zinser, Adolfo, "Infosel," en *El Financiero*, 28 de septiembre de 2004

<sup>1054</sup> Vid. Argor, Weston, *Latin American Legislatures: Their Role and Influence. Analyses for Nine Countries*, Praeger, Nueva York, 1971, pp. 1-5

<sup>1055</sup> Vid. March, James, y Olsen, Johan, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York, pp. 22-25

<sup>1056</sup> Vid. Przeworski, Adam, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 5-9

<sup>1057</sup> Vid. Diamond, Larry, *Democracy in Latin America. Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1996, p. 98

<sup>1058</sup> Vid. Philip, George, "The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective," en *Government and Opposition* número 34, p. 237

*default*.<sup>1059</sup> En términos generales, las normas constitucionales, que otorgan al poder Ejecutivo la iniciativa política,<sup>1060</sup> confinan al parlamento a una posición reactiva.

En beneficio del gobierno mexicano, hoy en día los Estados latinoamericanos aun se debaten por el significativo del déficit de capacidad de gestión,<sup>1061</sup> en razón de que la globalización ha impactado, sin duda, el concepto de Estado nacional con su economía circunscrita y autodeterminada y cuyas fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables.<sup>1062</sup> Ante esto, es importante tener en cuenta que la reingeniería constitucional<sup>1063</sup> no es una panacea y que la experiencia internacional apunta hacia la necesidad de tener cautela. Los efectos conductuales del cambio institucional difícilmente pueden predecirse y la evidencia empírica disponible muestra muy poco impacto y una opción institucional específica sobre las políticas públicas.

### **III.2.4. Argumentos a favor y en contra de un régimen parlamentario en México**

Sin desconocer la complejidad del poder, en este apartado nos concretaremos a formular un rápido diagnóstico de los argumentos a favor y en contra del parlamentarismo en México, cada uno, en su respectivo contexto. La cuestión medular estará enfocada en determinar si la configuración constitucional vigente sigue siendo funcional, esto es, si cumple con las expectativas de un Estado que garantice a un mismo tiempo democracia y gobernabilidad. La gama de combinaciones posibles es muy amplia, por lo que al sistematizar los aspectos generales del parlamentarismo nos ha ofrecido una visión útil para luego realizar diagnósticos y formular diseños institucionales precisos.<sup>1064</sup>

<sup>1059</sup> Vid. O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy," en *Journal of Democracy* numero 5, pp. 59-62

<sup>1060</sup> Vid. Chasquetti, Daniel, *Democracia, multipartidismo y coaliciones: evaluando la difícil combinación*, Clacso, Buenos Aires, 2001, pp. 319-359

<sup>1061</sup> Vid. Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al estado? Mas allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 13

<sup>1062</sup> Vid. Enríquez, Ernesto, "Debate por la forma de gobierno en México," en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Septiembre 2008, p. 47

<sup>1063</sup> Vid. Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México, Más allá de la captura de Estado y la polarización social*, México, 2007, p. IX

<sup>1064</sup> Vid. Valadés, Diego, "La reforma del sistema presidencial mexicano," en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México, p. 12.



El presidencialismo mexicano tiene sus orígenes en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 y en la exposición de motivos que presentó Venustiano Carranza, el primero de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente, el cual es considerada como una respuesta al proyecto convencionista presentado por los zapatistas en la sesión de la Soberana Convención Revolucionaria en Aguascalientes, el 13 de enero de 1915 para instaurar el parlamentarismo en México. El debate que se dio sobre ambas formas de gobierno concluyó con el triunfo definitivo del régimen presidencialista sobre el parlamentarista.<sup>1065</sup> Es preciso que antes de analizar el debate sobre el parlamentarismo en el período revolucionario, es oportuno subrayar que las ideas parlamentaristas en México no surgieron durante la revolución, sino que se remontan a los inicios del período independiente, con los primeros programas que instituían el Congreso como centro del poder político. En la historia parlamentaria mexicana hubo dos momentos significativos en los que se intentó establecer mecanismos de ese sistema de gobierno alternativo frente al presidencialista, que no lograron fructificar significativamente en los ordenamientos constitucionales y que, finalmente, fueron rechazados en el Congreso Constituyente de 1917 a instancias de Carranza.

A la caída de la dictadura porfirista en 1911, México mantuvo un breve respiro democrático durante el gobierno de Francisco I. Madero (1911-1913), México tuvo un Congreso que, después de décadas de sumisión, se encontró con el novedoso fenómeno de la libertad. El problema fue que ese Congreso tenía más simpatías por la dictadura porfirista que por la revolución que había encabezado Madero, y tomó parte activa en un intenso proceso de desestabilización política que culminó con el asesinato del presidente y del vicepresidente.

Estos desajustes políticos produjeron una rápida restauración de la dictadura, bajo la presidencia de Victoriano Huerta (1913-1914), provocando un nuevo movimiento revolucionario que concluye en la Constitución de 1917, aparece la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. El jefe triunfante de la revolución constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó a un nuevo Constituyente en 1916, expresando: Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi

---

<sup>1065</sup> Vid. Ramírez Vidal, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la independencia a la revolución*. Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, México, abril de 2000, p. 21.

seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte contra la dictadura, y por la otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.<sup>1066</sup>

A partir de ese momento surge el debate acerca de las ventajas y desventajas del sistema parlamentario, los pocos defensores, y los muchos del sistema presidencial, coincidieron en que en el futuro, cuando hubiera partidos políticos, estos tuvieran mayor experiencia de gobierno y cultura política, y con ello, la opción parlamentaria sería viable en México.

En el Programa de reformas político sociales de la Revolución, presentado en la soberana Convención Revolucionaria, se estableció que debería de adoptarse el parlamentarismo<sup>1067</sup> como forma de Gobierno de la República mexicana. Sin embargo, con el triunfo de Venustiano Carranza en 1917, se borró la idea del parlamentarismo mexicano, aunque Venustiano Carranza, fue omiso respecto a la erradicación total del parlamentarismo, quizás por no querer avivar un nuevo conflicto en el país, respecto a los artículos 115 y 116 de la Carta Magna, en donde se establece un esquema parlamentario para el gobierno municipal, haciendo del ayuntamiento un órgano en donde colegiadamente concurre una autoridad colectiva corresponsable de las tareas legislativas y ejecutivas locales.<sup>1068</sup>

Es oportuno remarcar que en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1916, que modificaría la constitución de 1857, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder ejecutivo, Venustiano Carranza, pretende darle fuerza al Poder Legislativo, señalando que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo, son representantes, sin la menor intervención del Poder central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras y perturbadoras, que

<sup>1066</sup> Vid. Valades, Diego, "La transición del sistema presidencial mexicano," en *Este País*, número 65, Agosto 1996, México, p. 1

<sup>1067</sup> Vid. García González, Joel Alberto, *Modelo de forma de gobierno parlamentario, una propuesta para México*, Universidad Iberoamericana, Tesis doctoral, Puebla, México, p. 76

<sup>1068</sup> Vid. García González, Joel Alberto, *Modelo de forma de gobierno parlamentario, una propuesta para México*, op. cit., p. 76

sólo van arrastradas por el afán de lucro y medro personal, porque no hay que perder de vista ni por un momento, que las mejores instituciones fracasan y son letra muerta cuando no se practican y que sólo sirven, como he dicho antes y lo repito, para cubrir con el manto de la legalidad, la imposición de mandatarios contra la voluntad de la nación.<sup>1069</sup>

A unos meses de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, un grupo de diputados, presentó el 15 de diciembre de 1917 una iniciativa para establecer el sistema parlamentario en México. La iniciativa preveía transformar al Congreso en Parlamento, a través de integrar un consejo de ministros cuyo presidente sería designado por el presidente de la República pero dependería, al igual que los ministros de la confianza de la Cámara de Diputados, este modelo propuesto, conservaba el derecho de iniciativa de leyes para el presidente de la República y, por separado, para el presidente del Consejo de ministros, y mantenía el veto del Ejecutivo con relación a las leyes del Congreso. A esta propuesta recayó, la resolución que por la falta de experiencia para integrar un gabinete estable y apto, no era de cambiarse, por ahora, el sistema presidencial por el parlamentario.<sup>1070</sup> Para noviembre de 1921, otros diputados, presentaron una iniciativa proponiendo la adopción de un sistema mediante características semipresidenciales, en donde el Congreso nombraría al presidente, quien por su parte lo podría disolver si contaba con la aprobación de dos tercios del total de miembros del Senado. El periodo presidencial sería de seis años, y el presidente nombraría, libremente, al jefe del gabinete, dicha iniciativa fue desechada.<sup>1071</sup>

Las diversas iniciativas presentadas no se encontraban desvinculadas de las posibilidades y de las experiencias democráticas de la historia de México, sin embargo, las condiciones en que se presentaron eran adversas, ya que los argumentos para rechazarlas no tenían fundamento. Ahora bien, es pertinente señalar que hoy existe en México un sistema de partidos y una clase política que no había en los años 10 y 20, cuando se discutió la conveniencia de adoptar el sistema parlamentario; por lo que se abren mejores posibilidades de una democracia fincada en el parlamentarismo, con base

---

<sup>1069</sup> Vid. Moreno Bonett, Margarita, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, serie III, Volumen I, Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana, Tomo III, México. 1997. p. 338.

<sup>1070</sup> H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Diario de Debates, 1917, 15 de diciembre.

<sup>1071</sup> H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Diario de Debates, 1921, Noviembre.

en los cuestionamiento a que está sometido el sistema presidencial mexicano, al grado de recibir recomendaciones de modernizarlo en un sentido que lo haga compatible con una democracia consensual, estable y eficaz.<sup>1072</sup>

En este punto es de remarcar que la reforma política en México había preocupado a intelectuales y políticos por décadas, pero salvo el tema electoral, en los últimos años se han registrado avances significativos. Las circunstancias económicas y sociales han provocado que los partidos y las organizaciones políticas hayan hecho suya la idea de la reforma política, que, sin embargo, no cuenta con un diseño bien definido.<sup>1073</sup> Sin embargo, ningún partido político dentro de sus propuestas legislativas está considerando seriamente un cambio al régimen político mexicano, que implicaría, al mismo tiempo, la elaboración de una nueva constitución.<sup>1074</sup>

Sin embargo, en México, los esquemas institucionales vigentes distan de ser funcionales para la gobernabilidad. La recuperación de la gobernabilidad suele enmarcarse mediante: el autoritarismo, que consiste en restringir las libertades públicas e imponer nuevas modalidades de dominio concentrado para arbitrar con firmeza la lucha en el poder; o el democrático, que se refiere en reformar el régimen para que el ejercicio del poder no se concentre en un núcleo compacto sino que cuente con el apoyo social más amplio posible. Actualmente en México, perdura la tesis a favor de la solución democrática, el desafío está enfocado en que todos los niveles entiendan la dimensión del déficit de gobernabilidad.<sup>1075</sup> Muchas de las carencias que hoy se observan en México, como

<sup>1072</sup> Vid. Valades, Diego, "La transición del sistema presidencial mexicano," op. cit., p. 3

<sup>1073</sup> La reforma electoral ha sido, desde hace tres lustros, la base de la transición política en nuestro país, y a ella se han dedicado ingentes esfuerzos de los diferentes actores políticos y sociales, aunque se tuvieron que dejar en segundo término temas fundamentales de una agenda política para la democracia (vid. Woldenberg, José, "La transición a la democracia", en *Nexos 261*, septiembre de 1999, pp. 65-73).

<sup>1074</sup> Cárdenas, Jaime, *Por qué una nueva constitución*, en *Transición política y reforma del Estado*, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996, p. 84. Las agrupaciones políticas de oposición han dirigido sus críticas muy particularmente contra el presidencialismo, pero hasta hoy no han elaborado una propuesta teórica alternativa al sistema presidencialista. En otras palabras, ningún partido está planteando establecer en México una nueva forma de gobierno. Se quisiera abatir el régimen presidencialista, pero no se presenta un diseño de régimen de gobierno para sustituirlo (vid. Ramírez Vidal, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la independencia a la revolución*, op. cit., p. 19).

<sup>1075</sup> El sistema constitucional mexicano ha girado, desde 1917, en torno a un sistema presidencial que por mucho tiempo fue funcional pero que comenzó a rezagarse respecto del pluralismo democrático auspiciado por el sistema electoral a partir de 1977. Hoy es identificable un presidencialismo hipertrofiado que, en sus versiones lugareñas, se manifiesta como caciquismo. El sistema constitucional mexicano no se planteó el problema de coaliciones de gobierno, en tanto que durante siete décadas nos habituamos a que los presidentes dispusieran de mayoría en el Congreso. Cuando comenzó la transición,

inequidad social, violencia delictiva, rezago cultural, desorganización administrativa, habrían podido abatirse si se hubiesen hecho los cambios institucionales en el momento adecuado.

En México hay una multiplicidad de desafíos que están a la vista de todos, los rezagos sociales, la excesiva concentración de la riqueza, las dificultades recaudatorias, los elevados niveles de violencia y de impunidad, la baja calidad de los servicios públicos, las tensiones políticas no resueltas, representan una clara señal de un déficit de gobernabilidad. La discusión podría versar sobre qué tan profundo es ese déficit, pero sea cual fuere el nivel es indispensable tomar medidas de rescate institucional. Ello hace la necesidad de repensar el esquema constitucional de gobierno y de relación entre poderes para propiciar una gobernabilidad democrática. Y es que la arquitectura constitucional aún vigente fue pensada para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado y hoy, luego del proceso de transformación democrática, resulta disfuncional y hasta pernicioso para la recreación de la convivencia democrática.<sup>1076</sup>

La discusión sobre las formas de gobierno se ha extendido fundamentalmente en el ámbito académico, los estudiosos de la política están de acuerdo, en rechazar, por razones diversas, el régimen presidencialista, considerando que éste ya cumplió su ciclo histórico. No obstante, aun persiste en México la tesis de impedir que el Ejecutivo hiciera uso de facultades metaconstitucionales y establecer un verdadero equilibrio de poderes, dotando al Congreso de mayores atribuciones, convirtiendo ello, en el establecimiento de un régimen semipresidencial, en este sentido, Alonso Lujambio expresa: "nadie en México está pensando en un sistema político que no tenga al presidente como eje".<sup>1077</sup>

---

en 1977, para prevenir un descalabro precoz y para superar las resistencias en el seno del partido dominante, se adoptó el mecanismo ideado por Benito Mussolini en 1923: la llamada cláusula de gobernabilidad. En Italia, conforme a la Ley Acerbo de ese año, al partido o la coalición de partidos que recibiera más votos se le asignaban los diputados necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. Vid. Valadés, Diego, "La reforma del sistema presidencial mexicano," en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México, p. 12

<sup>1076</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, "¿Por qué transitar al parlamentarismo?," op. cit., p. 4

<sup>1077</sup> Vid. Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 63.

El coordinador del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVI Legislatura en el Senado (1994-1997), Héctor Sánchez, declaraba: "queremos un Poder Ejecutivo fuerte, pero fuerza, en este caso, no es ni puede ser sinónimo de discrecionalidad, de arbitrariedad, de mano dura".<sup>1078</sup> En tanto, Luis Salazar señalaba que "para acabar con el presidencialismo, por decirlo mediante una paradoja estridente, necesitamos aceptar cierto presidencialismo, porque hasta ahora, y a pesar de todo, debe reconocerse que la enorme desigualdad de las fuerzas sociales y políticas del país dificulta pensar en una reforma del Estado contra el presidencialismo".<sup>1079</sup> Para Diego Valadés: "en todo el mundo, por lo menos en el caracterizado por el constitucionalismo de corte occidental, se preguntan muchos autores: ¿parlamentos para qué?, incluso se habla de la decadencia misma del parlamentarismo en el mundo".<sup>1080</sup> Francisco Palomino Ortega afirma: "lo ideal y más conveniente en estos momentos, resulta conservar el sistema presidencialista mexicano y adecuarlo a la realidad política presente y futura".<sup>1081</sup>

Jorge Carpizo<sup>1082</sup> y Diego Valadés<sup>1083</sup> abogan por el mantenimiento del esquema presidencial, pero al mismo tiempo advierten la necesidad de combatir el exceso de poderes presidenciales mediante el establecimiento de nuevos controles a la acción ejecutiva. Valadés expresa que es posible racionalizar el presidencialismo mediante su parlamentarización, a través de la incorporación de técnicas de responsabilidad propias del parlamentarismo, como serían los instrumentos de control político del ejecutivo, o la moción de censura. Además la creación de una estructura ejecutiva dual, con la finalidad de lograr un reequilibrio de los poderes. Racionalizar sólo tiene sentido si es

<sup>1078</sup> Vid. Sánchez, Héctor, "Cambio político y división de poderes", en Revista del Senado de la República, volumen 2, número 3, abril-junio de 1996, p. 26.

<sup>1079</sup> Vid. Salazar, Luis, "¿Más allá del presidencialismo?", en Gilberto Rincón Gallardo, *La reforma pactada*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura/Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995, p. 124.

<sup>1080</sup> Vid. Valadés, Diego, *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 174.

<sup>1081</sup> Vid. Palomino Ortega, Francisco Jesús, "Editorial", en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año VI, número 63, noviembre-diciembre, 1998, p. 5.

<sup>1082</sup> Vid. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 32.

<sup>1083</sup> Vid. Valadés, Diego, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", en Diego Valadés y José Serna, *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 11-45.

para mejorar, una parlamentarización inadecuada, sería un elemento de desestabilización.<sup>1084</sup>

El rechazo a las transformaciones sustanciales es un fenómeno común entre politólogos y políticos, manifestándose inseguros y muy conservadores, es posible que verse en el temor de afectar la estabilidad social. En ocasiones se ha observado como es el propio gobierno el encargado de difundir esos miedos, ocasionando que los estudiosos actúen con cautela.<sup>1085</sup> Es posible que una de las razones para rechazar cualquier transformación se deba a que los mexicanos no hemos experimentado más formas de gobierno que colonialismo, imperio, dictadura y presidencialismo, de las cuales la última es preferible a las otras, sin dejar de ser un régimen autoritario.

No obstante, en la historia independiente de México ha existido una corriente por instaurar un régimen alternativo, el cual, sería el parlamentarista.<sup>1086</sup> Señalando que, la instauración del régimen parlamentario en México, supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.<sup>1087</sup> Con el cumplimiento de estas condiciones, el gobierno no tendría dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales. La instauración de un régimen parlamentario requerirá de una profunda discusión, en términos prácticos, fortalecer las instituciones mucho más allá de quien las ocupe. La vertiente que ofrece el régimen parlamentario a diferencia de lo que hoy sucede en México, es un mayor y mejor acceso a los acuerdos entre los grupos que integran el sistema político mexicano, sin embargo, esta situación no garantiza que eso pueda suceder en México, porque el problema radica en las posturas y los intereses de cada partido representado en el congreso, convirtiéndose más en un asunto de voluntad que de cambio de régimen.

---

<sup>1084</sup> Vid. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 179-185.

<sup>1085</sup> Vid. Cárdenas García, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 171.

<sup>1086</sup> Vid. Ramírez Vidal, Gerardo, El debate sobre el parlamentarismo en México. De la independencia a la revolución. Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, México, abril de 2000, p. 16

<sup>1087</sup> Vi. Valadés, Diego, "La transición del sistema presidencial mexicano," en *Este País*, número 65 Agosto 1996, México, p. 1

Ante esta situación el gabinete no puede ser correctamente entendido, sino se inicia, su estudio en razón de esa discriminación al interior del poder Ejecutivo, es decir, el gabinete está en la base y es producto de esa distinción entre jefe de Gobierno y jefe de Estado. El gabinete guarda peculiaridades en su relación con los dos jefes del ejecutivo que existen en los regímenes parlamentarios y en los semipresidenciales. Concretamente en México, la figura del Presidente ha diluido la diferenciación entre jefe de gabinete y jefe de Estado, obviamente las competencias atribuidas al titular del Poder Ejecutivo por la constitución y la legislación secundaria, son propias de una jefatura de Estado, o de gobierno, confluyen en el mismo órgano como ocurre en los sistemas presidenciales puros.

A la fecha el gabinete del modelo presidencial sigue sin constituir un autentico gabinete, en general en América Latina se trasplanto la institución e incurrió por la inercia de la imitación en el mismo equivoco terminológico.<sup>1088</sup> En México, con frecuencia se escucha hablar acerca de reuniones del gabinete legal o del gabinete ampliado, o bien, se da razón del Secretario de Gobernación como jefe de gabinete, de ello se desprende que la acepción que se atribuye al término jefe de gabinete, es algo radicalmente distinto y se le da una connotación que choca con los conceptos consolidados en la doctrina.

Los gabinetes han tenido una capacidad evolutiva y adaptativa superior a la de los sistemas presidenciales. En los países parlamentarios han logrado conferirle a sus gabinetes la estabilidad de la que algunos carecieron hasta garantizar gobiernos eficaces y estables, o al menos lograr que nunca fuesen ineficaces por falta de estabilidad.<sup>1089</sup> Mientras que los intentos hasta ahora emprendidos para reforzar la legitimidad del sistema presidencial responsabilizando a los ministros o secretarios, individual o colegiadamente frente al Congreso, o restringir el poder de nombramiento y remoción del Presidente en beneficio del poder Legislativo, no han contribuido a obtener una mayor gobernabilidad, ni han tampoco modificado los términos unipersonales en los que se ejerce la presidencia.

---

<sup>1088</sup> Vid. Levy, Leonard W., "Cabinet", en *Enciclopedia of the American Presidency*, New York, 1994, p. 152.

<sup>1089</sup> Vid. Payne, Mark, Zovatto, Daniel, *La política importa: El equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo. Papel de la constitución y los partidos políticos*, Washington, D.C., 2003, pp. 211-214



En México, no existe un jefe de gabinete, porque simple y sencillamente tampoco existe un gabinete, un análisis teórico, histórico y comparado de la institución, evidencia que en el sentido jurídico y constitucional original de la expresión jefatura de gabinete, lo que prevalece en México no obtiene esa denominación, es decir, no hay ni gabinete ni jefe de gabinete, por más que se dé cómo una realidad no escrita la existencia de ambos, e incluso se les mencione en medios de comunicación y acuerdos o decretos formalmente suscritos desde el poder Ejecutivo. El mal llamado gabinete en México se identifica con la noción existente en los Estados Unidos bajo un esquema presidencial en que los secretarios del despacho colectivamente carecen de poderes decisorios autónomos y son una prolongación del poder del Presidente.<sup>1090</sup>

La cuestión de la jefatura de gabinete no ha sido objeto de mayor atención en la literatura política o constitucional en México, la institución es examinada en relación a la organización del poder Ejecutivo en México y obviamente gira en torno a la figura del Presidente de la República y bajo la consideración de que se trata de una estructura de gobierno adscrita al poder Ejecutivo y dependiente de él<sup>1091</sup>.

La falta de un gabinete en México y de su jefatura, es una circunstancia política e institucional que puede ayudar a comprender el fenómeno del poder político en México y su funcionamiento. Esta carencia tiene su base en los procesos de decisión y representa una filosofía del poder que se formaliza en su régimen presidencial y en su constitución. La identidad constitucional y política de México, se dibuja a partir de la centralización del poder y la disolución de responsabilidad que viene implicada en la ausencia de esta institución<sup>1092</sup>.

La meta de implantar el parlamentarismo es alcanzar objetivos<sup>1093</sup> que van desde la posibilidad de que la minoría que obtuvo la titularidad del Ejecutivo se robusteza y pueda ejercer sus funciones en un clima de estabilidad, hasta conjuntar los apoyos

---

<sup>1090</sup> Vid. Valadés Diego, *El Control del Poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 412

<sup>1091</sup> Vid. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 43

<sup>1092</sup> Vid. Faya Viesca, Jacinto, *El Presidente*, Porrúa, México, 2004, p. 65.

<sup>1093</sup> Asociado a ello, esta la conciliación de los principios de pluralidad y eficacia los cuales indican que, la pluralidad hace que toda negociación se cristalice únicamente tras una serie de intentos, y el resultado final siempre implica que ninguna de las partes prevalece absolutamente (vid. Secretaría de Gobernación, *Retos de la gobernabilidad*, México, 2005. p. 182).

necesarios para procesar con éxito un programa de gobierno firmemente cimentado. El papel y las funciones que el Poder legislativo desempeñe para fortalecer la democracia e implementación del régimen parlamentario, serán el resultado de una serie de variables, entre ellas, factores históricos, factores institucionales, condiciones políticas, variables culturales y variables estructurales.<sup>1094</sup>

En este orden, el parlamento puede desempeñar seis funciones claves durante la consolidación de la democracia, recuperar su capacidad para influir en la definición del futuro, abrir canales para la actividad de los partidos políticos, delimitar el espacio en el que se reproducen las bases del consenso constitucional y desarrollar las reglas del juego político, al definir estas reglas se contribuirá a la legitimidad del resto de las instituciones del nuevo régimen.<sup>1095</sup>

En México, la propuesta de reforma del Estado hasta el momento ha logrado consensos de las principales fuerzas políticas del país en lo que concierne a importantes cambios en materia electoral, que han sido materializados en una reforma constitucional y culminado en modificaciones al Código Federal Electoral, hasta ahí, se alcanzado las perspectivas de los diversos analistas, la etapa que sigue luce complicada. En este sentido, se han propuesto una nueva constitución, otros están por una reforma integral o en su caso, sólo de algunos artículos. Durante varias décadas se han presentado diversos intentos de reforma del Estado que han propiciado numerosas reuniones y foros, surgiendo de ello libros y artículos académicos y periodísticos, sin embargo la reforma proyectada aun no ha cristalizado.<sup>1096</sup>

---

<sup>1094</sup> Vid. Ulrike, Liebert, "The centrality of parliament in the consolidation of democracy: A Theoretical exploration," en *Political Science Institute Heidelberg*, Alemania, 1989, p. 15

<sup>1095</sup> En países que atraviesan procesos de democratización, el parlamento es el principal elemento democrático, permitiendo contribuir a la legitimidad de los partidos políticos, y del gobierno, a difundir los valores de competencia, negociación, tolerancia y compromiso, provee continuidad y estabilidad durante el proceso de sustitución de las prácticas autoritarias por reglas democráticas, cumple las funciones ordinarias de los poderes legislativo, en especial, apoya a las nuevas autoridades en los momentos críticos, establece mecanismos de control de la autoridad del ejecutivo y expresa las preocupaciones, aspiraciones y objetivos de la sociedad. Los objetivos puedan ser alcanzados con instrumentos y decisiones adecuados en una sociedad libre y plural entre los cuales tiene que figurar la equidad social (vid. Santamaría, Julián, *El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después*, op. cit., p. 9).

<sup>1096</sup> Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 137-168

De la gran variedad de temas que se han expuesto, la idea que ha prevalecido es la propuesta de cambiar el sistema presidencial por uno parlamentario o por lo menos de parlamentarizar algunos de sus aspectos.<sup>1097</sup> A continuación en este apartado trataremos de explicar notas características de ambos sistemas para encontrar las diferencias puramente formales, a fin de contribuir a un debate informado sobre lo que conviene a México, partiendo de la idea fundamental de que no existe una forma de gobierno universalmente considerada como la mejor.<sup>1098</sup>

Los gobiernos presidencialistas tienen también sus propias ventajas, y México no es la excepción, es considerado como un sistema que da más opciones a los votantes, en este punto diversos analistas han expresado, que sigue siendo difícil demostrar si el presidencialismo supone mayor riesgo para una política democrática, a diferencia del parlamentarismo contemporáneo. Por otra parte, el parlamentarismo tampoco ha logrado obtener, un apoyo suficiente para ser adoptado como sistema de gobierno en América latina.<sup>1099</sup>

Otro aspecto a dimensionar es la discusión sobre la idea de debilitar al Ejecutivo para fortalecer al Legislativo en la búsqueda de equilibrio entre poderes, con la imagen de construir un nuevo régimen político que advierta variables conjuntas para dar una solución adecuada. Estos aspectos no conllevan a sustituir los actores ni mantener las mismas prácticas ni reeditar las viejas, ni crear un centro de poder para crear otro nuevo en caso de llevarse esto, se estaría ante la posibilidad de trasladar el poder de la presidencia imperial a un congreso dictatorial.

Las propuestas fluyen algunas tienen que ver con el incremento de poder Legislativo sin modificar el sistema de gobierno presidencial, teniendo de esta forma un Congreso fuerte con una presidencia acotada.<sup>1100</sup> Ante esto la discusión se centra en los siguientes aspectos: 1) la determinación de un sistema semipresidencial o de uno parlamentario semejante al alemán o español, 2) en caso de que se mantuviese el

---

<sup>1097</sup> Valadés Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-III, El Colegio Nacional, 2007, p. 54

<sup>1098</sup> Carbonell Miguel y Salazar Pedro *División de poderes y régimen presidencial*, México, UNAM-III, 2006, pp. 117-118.

<sup>1099</sup> Vid. Nohlen, Dieter, y Fernández, Mario, *El presidencialismo renovado*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991, p. 56

<sup>1100</sup> Vid. Valenzuela, Arturo, "Las presidencias latinoamericanas interrumpidas," en *Confluencia XXI*, número 1, Abril – Junio 2008, p. 16.

sistema presidencial, efectuar la reforma del poder Legislativo para fortalecerlo, especialmente en las aéreas de control.<sup>1101</sup> Sin embargo, en México, se percibe como lo hemos estado mencionando, en el Congreso se observa la mayor parálisis, la sociedad mexicana reprueba su funcionamiento y es el origen del retraso en tantas decisiones fundamentales, observando muy pobres resultados. Algunos han propuesto que es necesario reintroducir una cláusula de gobernabilidad en base a que aquella fuerza política que obtenga el 35% de los votos, la ley le otorgue el 50% más 1 de los escaneos, con ello, la mayoría relativa de votos se convierta en mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, argumentando que con ello, se combatiría el estancamiento y la gestión del presidente podría a ser más productiva.

La tarea de reflexión y análisis en este tema debe estar dedicada al mejoramiento del sistema político contemporáneo, definiendo con mayor claridad las facultades presidenciales, de los legisladores y jueces. Entrar así mismo al debate sobre la capacidad del sistema político por mutarse al parlamentarismo.<sup>1102</sup> El sistema político mexicano, aun con sus defectos, es producto y encarnación del pensamiento libertario de México.<sup>1103</sup> En México se corre el riesgo, de que ese parlamentarismo integrado por protagonistas que son los mismos que hoy actúan al interior del régimen, conserven sus mismos hábitos y actitudes adaptando un parlamentarismo acorde a sus costumbres

---

<sup>1101</sup> Vid. Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 76

<sup>1102</sup> El régimen parlamentario, necesita condiciones específicas para funcionar, como es una estructura partidista adecuada a fin de no degenerar en mayorías de experiencias parlamentarias. Sartori estima que si las democracias latinoamericanas abandonaran la forma presidencial de sus instituciones, caerían en el asambleísmo. Esta especulación lo lleva a inclinarse hacia la opción mixta del “semipresidencialismo” para las democracias de la región (vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 123).

<sup>1103</sup> En México sería muy difícil eliminar el sistema presidencialista, puesto que este está demasiado acomodado, lleva practicándose casi 100 años, lo cual ha dejado una marca en nuestro país, que no puede eliminarse de un día para otro. Pensemos en que habría que comunicarle a los mexicanos que podrán elegir al jefe de gobierno mediante un voto indirecto, porque la elección la hará el partido político que obtenga la mayoría en la asamblea legislativa, constituiría una ofensa muy grave para una parte de la población. En mejor de los casos, ya algunos pensarían que se ha dado un golpe Estado (vid. Valencia Carmona, *El poder ejecutivo latinoamericano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, p. 43). El presidencialismo es la piedra angular del pacto político-social de la Constitución de 1917, romper con ese acuerdo implicaría romper ese pacto político-social que sigue teniendo vigencia. La impresión que dan los legisladores del PRI y PRD que hablan a favor del parlamentarismo en México, con argumentos parciales, y carentes de contexto histórico, es que quieren integrarse al poder Ejecutivo federal sin haber ganado los votos para ello. Es decir, buscan una suerte de acceso al poder por la puerta de la cocina. No podría darse nada peor que esto, especialmente en un país cuya cultura política prácticamente niega la posibilidad de los acuerdos políticos (vid. Pascoe Pierce, Ricardo, “Presidencialismo o parlamentarismo,” en *el Universal*, Editorial, México, 24 de octubre de 2007).

presidencialistas, ya que como dice Nohlen, si el parlamentarismo es dirigido por actores presidencialistas será una muy mala pieza en el sistema político.<sup>1104</sup>

De cualquier manera el análisis sobre la implementación del sistema parlamentario en México, no puede ni debe limitarse en la capacidad de los protagonistas del sistema, sino en la búsqueda de elementos que favorezcan un mejor desempeño gubernamental. La historia de cada Estado es el antecedente de su personalidad y comportamiento<sup>1105</sup> y en México, lo que se busca son filtros en la toma de decisiones y por supuesto una mejor y más detallada vigilancia de su ejercicio. Concretar el estudio en bases sociológicas y políticas para que el régimen parlamentario pueda surgir, funcionar y persistir; pues si no existe una disposición social hacia el régimen que se quiere adoptar, es muy probable que el mecanismo fracase, por el desconocimiento de la sociedad a la misma.<sup>1106</sup>

En México, en varias ocasiones se han presentado propuestas a favor del modelo semipresidencial en México, una de ellas es, la de Porfirio Muñoz Ledo,<sup>1107</sup> al señalar su inclinación por un sistema semipresidencial, consecuente con nuestra tradición constitucional y en especial con nuestra tradición federalista. Se propone: un Ejecutivo de dos orbitas: una que contenga Jefe de Estado y otra de Gobierno con su propia jefatura, sin perder de vista que el sistema semipresidencialista en la realidad es una alternancia de sistema presidencial y del sistema parlamentario, pero no un sistema propiamente mixto. También ha expresado que en México es factible un régimen de gobierno semejante a los que funcionan en la gran mayoría de las democracias actuales y que recoja a la vez lo mejor de nuestra experiencia federalista y republicana.<sup>1108</sup>

Mientras tanto, el trabajo de Arturo Valenzuela ha estado enfocado a demostrar las bondades del régimen en el ámbito latinoamericano, que podría aplicarse en

---

<sup>1104</sup> Vid. Nohlen, Dieter, "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos," en *Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, Memoria publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, julio de 1996, p. 65

<sup>1105</sup> Vid. Carpizo, Jorge, "El presidencialismo mexicano," *Siglo XXI*, México, 1989, p. 34

<sup>1106</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 65

<sup>1107</sup> Vid. Muñoz Ledo, Porfirio, *Comisión de estudios para la reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 65

<sup>1108</sup> Vid. Muñoz Ledo, Porfirio, *Conferencia Nueva República/Propuesta política*, Cámara de Diputados, 11 de marzo de 1999.

particular a México, en este sentido ha expresado que el parlamentarismo es el sistema más apropiado para nuestro país.<sup>1109</sup>

Así mismo, el Presidente de la República Felipe Calderón (2006-2012), presento una propuesta de reforma política, planteo los temas de reelección de legisladores, la iniciativa preferente por parte del presidente, subir de 2 a 4% los votos necesarios para refrendar el registro de los partidos políticos, la segunda vuelta presidencial, esta coincida con la primera vuelta legislativa, tratando que los candidatos presidenciales arrastren el voto para diputados y senadores, perjudicando a quien quedara en la tercera posición. Ante todo esto, se considero que esta idea de lograr gobernabilidad, podría debatirse en otros términos, si el objetivo es modificar el régimen de gobierno.

De igual manera, durante la administración del Presidente Calderón (2006-2012), el senador Manlio Fabio Beltrones (2006-2012), y el jefe de gobierno de la ciudad de México, Marcelo Ebrard (2006-2012), postularon que México debe transitar a un sistema de gobierno parlamentario, para abrir la posibilidad a los gobiernos de coalición, argumentando el agotamiento del régimen presidencialista,<sup>1110</sup> poniendo como ejemplo que este agotamiento transita en la incapacidad de los tres últimos mandatarios, Zedillo (1994-2000), Fox (2000-2006) y Calderón (2006-2012), de mantener el liderazgo que antes se entendía implícito en la investidura del cargo, y en la falta de resultados en la gestión gubernamental. Manifestaron que la falta de acuerdos nacionales para lograr que las cosas sucedan, no tiene que ver con el formato, se debe a un ambiente polarizado que crispa el entendimiento entre las fuerzas políticas, de ahí que se limiten entre ellas, privilegiando sus posturas por encima del beneficio colectivo y más aun, la obligación del rendimiento de cuentas y resultados a la ciudadanía. Ambos protagonistas de la política mexicana, coinciden en mantener la figura del Presidente de la República, como Jefe del Estado y la creación de un Jefe de Gobierno o Primer ministro.

---

<sup>1109</sup> Valenzuela, Arturo, "Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile", en *Revista de Ciencia Política*, número 7, Santiago de Chile, 1985, p. 65

<sup>1110</sup> La capacidad de nuestras instituciones de funcionar adecuadamente está ya, de hecho, mermada. Ante ello es necesario un cambio de dirección. Están la vía y la tentación autoritaria y la alternativa democrática. La configuración del sistema presidencial mexicano sólo puede producir resultados adversos crecientes. No depende de la persona ni del partido que ocupen la presidencia, sino de la forma misma en que la presidencia está estructurada en la Constitución. Ningún partido, ningún grupo, ningún individuo, podrá corregir con su presencia lo que sólo es superable con medios institucionales (vid. Valadés, Diego, *La reforma del sistema presidencial mexicano*, en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México, p. 7).

Bruce Ackerman, ha señalado que el sistema de gobierno presidencialista mexicano, está agotado, por lo que la mejor opción para México es el parlamentarismo acotado, explicando, que el gran defecto del sistema presidencial es la rigidez, manifestando, qué se hace cuando el país es encabezado por un mandatario malo: se debe esperar seis años para que se vaya. En cambio, en uno parlamentario se va cuando ya no tiene apoyo del Congreso.<sup>1111</sup>

En el X Congreso Nacional Extraordinario, del Partido de la Revolución Democrática, en su programa en el apartado de Régimen Político, estableció:<sup>1112</sup> La forma de gobierno será republicana, democrática, representativa, participativa y federal. El sistema político será de carácter semipresidencial, con base en una presidencia democrática con equilibrio de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el presidente o la presidenta de la República será jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas y responsable de la política internacional; el Poder Ejecutivo será colegiado y se constituirá mediante sanción parlamentaria, todas las resoluciones del Congreso de la Unión serán obligatorias para el Ejecutivo. Se instituirá la figura consistente en la elección de un Jefe de Gabinete electo por el Poder Legislativo, quien será responsable de construir acuerdos y consensos para lograr acciones de gobierno en un marco de gobernabilidad democrática. Los miembros del gabinete del Poder Ejecutivo serán nombrados, a propuesta del Presidente de la República, por el Congreso de la Unión según los ámbitos de cada Cámara. El Poder Legislativo Federal será bicameral, los estados y municipios se organizarán conforme al sistema parlamentario unicameral, y el Distrito Federal será convertido en un estado de la Unión. Esta postura claramente pretende una parlamentarización del sistema presidencial. En este punto, es oportuno recordar que reiteradamente Porfirio Muñoz Ledo, Pablo Gómez, Amalia García, Jesús Ortega, Raymundo Cárdenas, personajes destacados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), han fijado su postura de un esquema parlamentario para la conducción de México.

---

<sup>1111</sup> El parlamentarismo acotado es el mejor modelo para un gobierno constitucional, superior tanto al modelo estadounidense, que divide el poder entre un presidente y un congreso electos, como al inglés y al francés, de gobierno concentrado. En el sistema presidencial, aunque haya una ventaja pequeña entre el ganador y el segundo lugar, el primero se lleva todo. En cambio, en el parlamentario casi no hay diferencia entre triunfar y llegar un poco atrás, pues en una elección cerrada simplemente puede darse una gran coalición (vid. Ackerman, Bruce, "Parlamentarismo acotado, "opción" para México," en *La jornada*, sección política, México, 30 de noviembre de 2006).

<sup>1112</sup> Programa PRD, X Congreso Nacional Extraordinario, Numeral 51, México, 17 de Agosto de 2007.

En los foros de consulta pública, organizados por mandato de la Ley para la Reforma del Estado, durante el 2007, se registraron más de quinientas propuestas respecto al sistema político, todas ellas dirigidas a la modificación del mismo. Es claro que la sociedad percibe síntomas de agotamiento de nuestro sistema.

Ante esta situación, para los mexicanos resulta necesario estar en la coyuntura de saber comprender si tenemos claro que debe cambiarse y especialmente cómo. Para comprender el sistema presidencial actual con sus limitantes e inconsistencias, es imperioso tener en cuenta que México ha transitado del presidencialismo extremo o hiperpresidencialismo<sup>1113</sup> a un sistema presidencial en estricto sentido, lo que represento y sigue significando uno de los retos más trascendentes rumbo a la regularidad democrática.

Los retos de la función pública y la función legislativa es generar acuerdos al interior de la pluralidad a fin de tener soluciones afines, en aras de la gobernabilidad y el beneficio colectivo. Desafortunadamente el encono, la intransigencia e incluso el rencor han hecho de nuestro actuar político un discurso vacío. La política, como un ejercicio digno y positivo, ha sido desplazada por la competencia, la rivalidad, la descalificación y, con ello, la parálisis.<sup>1114</sup> En medio de esta lucha constante entre intereses egoístas se ha perdido la idea fundamental: el Estado. Son pocos los actores políticos que están pendientes del crecimiento armónico de este, en el mejor de los casos, de sus agendas legislativas o los proyectos políticos individuales o de grupo.

Los partidarios del presidencialismo apuestan por su fortalecimiento en aras de la eficiencia gubernamental y la gobernabilidad política,<sup>1115</sup> sin embargo, pasan por alto,

---

<sup>1113</sup> Vid. Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo,” en *Journal of Democracy* 1, invierno 1990, pp. 51-69

<sup>1114</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados con el posfacio. La transición de México. ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.76

<sup>1115</sup> La erosión del régimen presidencial mexicano ha convocado a la presentación de diversas reformas que le den solidez. La parte más importante de una reforma al estado mexicano es el redimensionamiento del poder presidencial a la luz de un legislativo plural y cogobernante. Entre las propuestas recientemente presentadas por los partidos políticos se han encontrado enormes coincidencias sobre la necesidad de modificar la relación entre el presidente y el Congreso de la Unión, prácticamente la totalidad de estas propuestas consideran oportuna la creación de la figura del jefe de gabinete en el seno del sistema presidencial mexicano, como un instrumento que sirva para alcanzar mayor gobernabilidad y atempere el multipartidismo a través de una mayoría parlamentaria que lo ratificaría a propuesta del presidente de la República. Con respecto a la cuestión de los controles parlamentarios, esta ha sido abordada como una



que la consolidación democrática exige que se corresponda con las aspiraciones y reclamos políticos de los ciudadanos.<sup>1116</sup> Es evidente que la pluralidad a estado moviendo a México desde finales de los años noventa, estableciendo una nueva realidad política, lo cual ha ocasionado ajustes a sus instituciones. Incluso la alternancia que ha operado en todos los niveles de gobierno no ha logrado redimensionar la forma de gobierno presidencial a los nuevos requerimientos actuales del país.<sup>1117</sup>

En México se observa que el poder se comparte o se parte, el famoso carro completo ya se acabo, en cada elección ahora es difícil obtener las amplias mayorías absolutas a las que estaban habituados los mexicanos. Los mexicanos ahora se preparan para observar una política competida, asumiendo los actores políticos su responsabilidad de crear las condiciones para que florezca y se desarrolle el pluralismo nacional.

---

mera derivación o consecuencia de la creación misma de la figura de gabinete, al considerarlos únicamente como mecanismos tendientes al fortalecimiento del órgano legislativo y no como del sistema político en su conjunto. Tanto los Partido Revolucionario Institucional, y Partido de la Revolución Democrática, están por la figura del jefe de gabinete a fin de que sea éste y no el presidente quien coordina las acciones del ejecutivo y las articule con el legislativo, así como que impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables. El Partido Verde Ecologista de México y Convergencia, por su parte, están por la mera ratificación de los miembros del gabinete por parte del Senado. El Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, propugnan por un sistema semipresidencial o semiparlamentario respectivamente. El Partido Acción Nacional defiende el fortalecimiento del sistema presidencial a través de la revisión de las facultades del Ejecutivo y del fomento del informe presidencial. Vid. Enríquez Fuentes, Gastón, *Algunos apuntes sobre el control parlamentario y la democracia en la reforma del Estado en México*, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2009, pp. 144-145. Más aún, el elemento fiduciario es el factor determinante de las formas parlamentarias pero no de las presidenciales. En consecuencia, lo que no se puede pretender, es otorgarle amplios poderes de control al congreso en detrimento de un poder que requiere de su estrecha colaboración como lo es el Ejecutivo (vid. Pegoraro, Lucio, *Forme di governo, definizioni classificazioni*, CEDAM, pp. 3-24).

<sup>1116</sup> En México, el sistema político que adopto el régimen presidencialista obedeció más a factores de moda política que a cuestiones propias de la realidad que en esa época se vivía en México. El régimen presidencial mexicano se consolido con el presidente Juárez y se fortaleció con el general Porfirio Díaz. Otros argumentan que el presidencialismo se agoto y la nueva composición plural de las Cámaras del Congreso y la alternancia en el gobierno poco han alterado el molde primigenio del presidencialismo mexicano que se gesto a lo largo del siglo pasado, siendo una imperativa necesaria establecer una asamblea constitucional con representantes electos directamente por el pueblo con la misión de redactar un nuevo texto constitucional. Vid. Estrada Michel, Rafael, y Núñez Torres, Michael, *Una Asamblea constituyente para México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 189-220.

<sup>1117</sup> La integración, funciones y contrapesos entre los Poderes de la Unión se han transformado y las funciones tradicionales juegan ahora nuevos roles en el sistema político mexicano. Las bases del poder presidencial se han desgastado desde hace tiempo, por ello, la institución presidencial se ha debilitado, a lo que conviene reflexionar sobre la necesidad de ajustar el presidencialismo y sus funciones a los tiempos que hoy vive la república mexicana (vid. Ortiz Arana, Fernando, "Redimensionar al presidencialismo mexicano," en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – septiembre 2008, p. 27).

Actualmente las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo tienen un efecto directo sobre las decisiones que se toman, en donde al no haber incentivos para la cooperación se privilegia el bloqueo sobre la negociación, por lo cual, se tiende a legislar poco y a modificar el *statuo quo*.<sup>1118</sup> El hecho de que, en un sistema presidencialista se cuente con un sistema de partidos relativamente fragmentado<sup>1119</sup> ocasiona bloqueos en los acuerdos en torno a los temas más cruciales.

Sin embargo, también es posible que en los gobiernos divididos se mantengan sin generar una crisis de gobernabilidad,<sup>1120</sup> porque, en última instancia, los partidos políticos van a preferir negociar que pagar los costos de una parálisis de la vida política del país. El posible bloqueo entre poderes, la parálisis legislativa y la crisis de gobernabilidad, situaciones experimentadas por algunos países latinoamericanos, eran problemas que debían prevenirse al tiempo de fortalecer la confianza en las instituciones con el fin de consolidar el proceso de democratización política.

La falta de mayorías en la integración de la Cámara de Diputados y el Senado, manifiesta mayores niveles de confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y hasta entre grupos parlamentarios. Este pluralismo en ocasiones se ha convertido en el factor esencial del buen funcionamiento del poder Legislativo, en razón de que cualquier reforma requiere de la construcción de acuerdos entre sensibilidades políticas distintas,<sup>1121</sup> es decir, los actores tienden a la búsqueda del máximo posible de rendimientos políticos. Empero, los desequilibrios producidos en la relación por la falta de acuerdos y de los desencuentros ha motivado que se hable de un matrimonio mal

---

<sup>1118</sup> En México, se está en una etapa del proceso de democratización en donde la sociedad está esperando cambios sustantivos sobre todo porque si bien ya se legislo sobre la forma en que se accede al poder todavía quedan muchas materias pendientes relacionadas con la forma en que se ejerce el poder. Ante esto salta la interrogante ¿En qué medida la relación Ejecutivo-Legislativo ha permitido la aprobación de leyes importantes?, ¿el creciente aumento de iniciativas aprobadas al poder ejecutivo, en particular, corresponde a un aumento en la calidad de la legislación? ¿Las leyes que integran el volumen de la legislación corresponden a políticas de solución a problemas de empleo, seguridad, equidad, desarrollo económico, educación, salud y justicia? (vid. Espinoza Toledo, Ricardo, y Miguel Cárdenas, Mónica, *El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 209).

<sup>1119</sup> Vid. Varela, Helena, “De la economía a la política: las dificultades para aprobar las reformas económicas estructurales”, en *Información comercial española*, número 821, marzo-abril 2005, p. 187-188

<sup>1120</sup> Vid. Casar, María Amparo, y Marván, Ignacio, *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE, México, 2002, p. 76

<sup>1121</sup> Vid. Espinoza Toledo, Ricardo, y Miguel Cárdenas, Mónica, *El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 209

avenido, pues hasta el momento pareciera que los actores son incapaces de entenderse y de buscar los puntos de coincidencia.<sup>1122</sup>

Ante tal escenario, en México es necesario abandonar la idea de procedimiento legislativo para empezar a hablar de teoría de la legislación,<sup>1123</sup> esto es, de un diseño institucional para crear de manera racional normas con rango de ley<sup>1124</sup> o, si prefiere de diversos procedimientos legislativos que permitan que las leyes sean verdaderos actos

---

<sup>1122</sup> Las consecuencias para la gobernabilidad son manifiestas, se observa la ineficiencia del régimen al no legislar sobre cuestiones fundamentales y al perder el ejecutivo control sobre la agenda de gobierno generando con ello frustración e insatisfacción como consecuencia de que no se dan respuesta a las demandas. El peligro radica en que la ciudadanía se harte de los pleitos entre los dos poderes y ante la falta de respuesta a sus demandas, busque otras alternativas más allá de la democracia. En ese caso, no hablaríamos de ingobernabilidad sino de colapso de la democracia (vid. Varela Guinot, Helena, *Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 205).

<sup>1123</sup> La implantación de un procedimiento institucionalizado para la producción de normas jurídicas, no suponen simplemente una racionalidad según fines, en cuanto que exigen procedimientos de producción del derecho que realicen en la mayor medida posible el ideal de la racionalidad discursiva. Vid. Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 314-315. Limitar la exigencia de aplicabilidad de las leyes a la validez jurídica tendría un efecto similar a la función de lo que habermas llama emigración de la moral al derecho positivo, el efecto específico de la positivización del orden jurídico consiste en un desplazamiento de los problemas de fundamentación. Vid. Habermas, J., *Teoría de la acción comunitaria*, traducción M. Jiménez Redondo, Taurus, Madrid, 1987, p. 338. La racionalidad significa que el discurso práctico general permite fundamental objetivamente normas a condición de que se sigan una serie de reglas procedimentales y se formule una pretensión de corrección o justicia. La justificación externa versa sobre las premisas que pueden ser de tres tipos: normativas, fácticas y premisas que no son ni normativas ni fácticas. La fundamentación de las premisas normativas consiste en determinar su validez, esto es, en mostrar su conformidad con los criterios de pertenencia al sistema (vid. Alexy, R., *Teoría de la argumentación jurídica*, traducción M. Atienza, CEC, Madrid, 1997, pp. 222, 274, 275). Una norma pierde la validez jurídica, se convierte en extremadamente injusta por la fórmula según la cual es presupuesto de la validez jurídica de una norma particular, él que posea un mínimo de justificabilidad moral (vid. Alexy, R., *El concepto y la validez del Derecho*, traducción J.M., Seña, Gedisa, Barcelona, 1997, pp. 94-95).

<sup>1124</sup> En la fase de redacción de la norma, provocando dudas en torno a la intención del legislador, o sobre la relación de la norma con el resto del sistema o de otro sistema, o por la elección de unos medios inadecuados para implementar los objetivos, o debido a una redacción defectuosa por una delegación deliberada de potestades normativas, por urgencias indebidas en la tramitación de las normas. En la fase de decisión gubernamental, el gobierno puede generar zonas de dudas en las normas cuando descuida el cumplimiento de determinados requisitos procedimentales de los que puede depender la propia validez de la norma, o cuando para edulcorar determinadas medidas que pueden recibir un rechazo parlamentario o social utiliza una terminología ambigua, o cuando recurre sin necesidad al uso de conceptos indeterminados. En la fase parlamentaria de aprobación de una norma, las necesidades de lograr determinadas mayorías o alcanzar un consenso pueden dar lugar a cambios en la redacción que provoquen más ambigüedad, que disminuyan la claridad del primitivo texto que generen antinomias o lagunas mediante enmiendas, de última hora o poco meditadas que alteren la lógica del texto. En la fase de publicación de las normas, se pueden generar un conjunto de dudas suscitadas por erratas que se producen no sólo a lo largo del proceso legislativo, sino en la misma fase de publicación (las erratas de imprenta). Es pues ahí, en el proceso legislativo, donde se producen algunas de las causas de oscuridad de las normas y de los problemas que ha de resolver posteriormente el intérprete. Planificación normativa, es una fase donde se producen los impulsos normativos previa a la iniciativa legislativa o reglamentaria en la que juegan un papel capital los ciudadanos, grupos de interés, grupos de presión, medios de comunicación, partidos políticos, tribunal constitucional, consejo general del poder judicial, tribunal de cuentas, etc., que demandan la promulgación de una norma (vid. Zapatero Gómez, Virgilio, "De la jurisprudencia a la Legislación," en *Doxa 15-16*, Madrid, 1994, p. 783-787).

de razón,<sup>1125</sup> o dicho de otra forma que se aprueben sólo aquellas leyes estrictamente necesarias y así contribuir a que los ciudadanos cumplan sus preceptos.

La reciente relación Ejecutivo-Legislativo en el contexto de gobiernos sin mayoría ha conducido a la revalorización del Congreso<sup>1126</sup> como espacio articulador de la pluralidad política nulificada anteriormente por la preponderancia del Ejecutivo. Un legislativo capaz de gobernar junto con el Ejecutivo ofreciendo un rumbo cierto al país, evidencia un Congreso constructivo,<sup>1127</sup> competente para ser el escenario propicio para la edificación y consolidación de los proyectos que haga de la incipiente democracia un sistema de más y mejores relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, mejorando con ello, su técnica legislativa<sup>1128</sup> con la finalidad de contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos.

Los controles parlamentarios indudablemente deben ser congruentes con la forma de gobierno en que se desarrollan para que verdaderamente sean democráticos. En sentido contrario, una forma de gobierno que practique controles parlamentarios sin que el Ejecutivo cuente con los correlativos controles estará condenada a periclitarse pues será una forma de gobierno deformada en asambleísmo<sup>1129</sup> y, por consiguiente de ocurrir eso en México, el sueño democrático seguirá en aspiración.<sup>1130</sup>

Transformar el sistema político mexicano representa un reto mayúsculo que requiere consensos y acuerdos de gran alcance. Esta tarea deberá estar enfocada a la transición de un presidencialismo a un sistema democrático racionalizado por instituciones parlamentarias, es decir, nuestro cambio de régimen pasará de un sistema presidencial a otro con la novedad de incluir elementos útiles del sistema parlamentario

---

<sup>1125</sup> Pueden existir muchas leyes, tantas como el legislador apruebe, pero siempre serán menos los ciudadanos dispuestos a respetarlas, para que esto no suceda el legislador, en su sentido más amplio, debe coadyuvar para que las leyes sean claras, precisas y concisas y con ello se beneficie su cumplimiento (vid. Rubio Llorente, Francisco, “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho,” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 16, Madrid, España, 1986, p. III).

<sup>1126</sup> Vid. Coderch, Pablo Salvador, *La forma de las leyes, 10 estudios sobre técnica legislativa*, Gretel, Barcelona, España, pp. 2 – 27.

<sup>1127</sup> Vid. Mora-Donatto, Cecilia, *Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 296

<sup>1128</sup> Vid. Coderch, Pablo Salvador, *Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa*, Gretel, Madrid, España, 1989, p. 11

<sup>1129</sup> Vid. Volpi, Mauro, *Existe una forma di governo semipresidenziale*, CEDAM, Padua, pp. 25 – 45

<sup>1130</sup> Vid. Pegoraro, Lucio, *Rinella, Angelo, Semipresidenzialismi*, CEDAM, Padua, 1997

para modernizarlo, el camino para lograrlo sería una reforma que constituya nuestros equilibrios de poder y reacomode las relaciones entre los órganos nacionales.<sup>1131</sup>

A la luz de las propuestas surgen algunas interrogantes que sería pertinente enmarcarlas ¿Qué se pretende cuando se propone la creación de la figura de Jefe de gabinete en México?, ¿Se pretende con ello fortalecer la actual forma de gobierno presidencial?, ¿Se pretende con ello crear una nueva forma de gobierno?, ¿Sería una forma semipresidencial?, o quizá ¿una semiparlamentaria?.<sup>1132</sup>

No olvidar que la reforma de cualquiera de los componentes del Estado, entre ellos el gobierno, implica modificar la norma suprema que en cuanto fundamento del ordenamiento jurídico en su conjunto demanda de un proceso complejo y meditado que no la hace inmutable, pero que si permite adecuarla con razón jurídica a las transformaciones de la manera de existir de la nación, tal como lo entendía Jefferson: “No society can make a perpetual constitution; the earth belongs allways to the living generation.”<sup>1133</sup> La reforma del Estado que se pretende llevar a cabo en México a la transformación del ejercicio del poder y las relaciones entre el gobierno y la sociedad,<sup>1134</sup> debe procurar un nuevo equilibrio hacia el interior del gobierno, de las relaciones de éste con la población y a una clara consolidación de la vida en norma buena y justa.

La intención de fortalecer el sistema presidencial mexicano a través de la creación de la figura del Jefe de gabinete, desprende que no se pueden adoptar controles parlamentarios que solamente tentarán a la frivolidad parlamentaria en situaciones de coyuntura política como lo sería la moción de censura para los miembros del

---

<sup>1131</sup> Vid. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, Porrúa, México, 2005, p. 76

<sup>1132</sup> Actualmente es común hablar de la crisis del estado mexicano cuando en realidad, en la mayoría de los casos la referencia es específica para la forma de gobierno. En efecto, éste ha perdido la unidad, la firmeza y la capacidad que tenía hasta hace unos años y, consecuentemente, sus estructuras, modelos e instrumentos, que en otro tiempo se revelaron eficaces, los cuales hoy se manifiestan como agotados o inoperantes (vid. Enríquez, Ernesto, “Debate por la forma de gobierno en México,” en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Septiembre 2008, p. 42).

<sup>1133</sup> Vid. Dewey, John, *The Living Thoughts of Thomas Jefferson*, Londres, 1941, p. 29

<sup>1134</sup> Vid. Rubio, Luis, y Estrada Sámano, Fernando, “Reforma del Estado,” en *Revista del Senado de la República*, abril – junio 1996

gabinete.<sup>1135</sup> Tampoco, es válido el argumento de que su adopción se ha dado en algunos sistemas presidenciales de otras latitudes del mundo.

Es evidente que en México no se ha olvidado el pasado inmediato puesto que ahora se propone acotar, reducir o inclusive someter el poder presidencial a los designios de la verdadera voz democrática enraizada en el Congreso. Cabe preguntarnos, por lo tanto, ¿De verdad estamos en el camino correcto cuando en realidad lo que se está haciendo es confundir revitalización del control parlamentario o limitación del poder presidencial con modificación de la forma de gobierno?. Esto nos lleva a cuestionarnos ¿Es posible resolver estos y otros problemas con un cambio al sistema parlamentario?,<sup>1136</sup> ¿tendría más problemas que los que tenemos ahora con un presidente tan débil políticamente?.<sup>1137</sup> Queda claro que es difícil entender el funcionamiento de un sistema parlamentario, pero este ofrece las ventajas siguientes flexibilidad, soluciones constitucionales para la confrontación entre el legislativo y el ejecutivo, fortalecimiento del sistema de partidos y de la cooperación política, legitimidad moral y estabilidad política.<sup>1138</sup>

En México se ha modificado el sistema de partidos y el sistema electoral, pero el sistema de gobierno se mantiene intocable. El parlamentarismo ayudara a dar viabilidad a la gobernabilidad, como se ha observado en el sistema presidencial mexicano, las elecciones para Congreso y Presidente de la República son independientes, motivo por el cual, en ocasiones se obtienen gobiernos de minoría, trayendo como consecuencia que no prosperan su propuestas en el parlamento. En el parlamentarismo se generarían

---

<sup>1135</sup> Como un ejemplo de la incredulidad de implementar el régimen parlamentario en México, podremos sintetizar las ideas de Ricardo Sepúlveda Igúniz, quien en su obra “Derecho parlamentario constitucional Mexicano”, después de un análisis, concluye que el régimen parlamentario de gobierno no es adecuado para México en sus actuales circunstancias, porque es un enigma si funciona o no; en México, adoptarlo sería ensayar una solución basada exclusivamente en la experiencia de otros pueblos con los que no compartimos sus características, porque no tenemos una experiencia política parlamentaria, habría que crearla y constituiría un retroceso político innecesario, dada la finalidad que se está buscando: el equilibrio de órganos de poder, para mantener un régimen de derecho y una apertura democrática. Se debe lograr el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, para lo cual hay que seguir el camino de un presidencialismo moderado o acotado y no un parlamentarismo desconocido (vid. Reseña del libro: Sepúlveda Igúniz, Ricardo, “*Derecho parlamentario constitucional mexicano*”, Themis, México, 1999).

<sup>1136</sup> Vid. Carpizo, Jorge, México, ¿Sistema presidencial o parlamentario?, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 1-2

<sup>1137</sup> Vid. Gómez, Pablo, ¿El sistema parlamentario es adecuado para México?, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 1

<sup>1138</sup> Vid. Cárdenas Gracia, Jaime, Transición política y reforma institucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp. 173-174.

gobiernos con la finalidad de construir mayorías, ya que, si una fuerza política ha logrado la mayoría de escaños, podrá construir un gobierno pero si ninguna de las fuerzas políticas tiene mayoría entonces a través de la negociación y el acuerdo tendrá que formar un acuerdo de coalición. En este último tema ha habido propuestas, ya que en México, hemos tenido gobiernos divididos convirtiéndose en gobiernos bloqueados, por lo que, se ha propuesto la figura de gobierno de gabinete, es decir, una mezcla entre el presidencialismo y el parlamentarismo, la idea es básicamente, en caso de que ningún partido obtenga el 50% más uno de los escaños en el Congreso, la primera minoría podría formar mayoría parlamentaria y también gobierno con otro partido.<sup>1139</sup>

Actualmente la rigidez del sistema presidencial impide esta posibilidad de formar gobiernos de coalición, un claro ejemplo surgió durante los tres primeros años de gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), al grado de que en las elecciones intermedias perdió su bancada (PAN) casi 60 diputados, colocando a la bancada de aprobar por mayoría simple en la Cámara de Diputados el Presupuesto de egresos, en dicho periodo se observó la escasa vocación para el diálogo y para el acuerdo con la oposición. Por ello, la reiterada postura de que la esfera parlamentaria presenta soluciones a este problema con sistemas políticos más flexibles que parten de la hipótesis de la responsabilidad compartida.<sup>1140</sup> Las propias características del parlamentarismo impiden que una sola persona utilice el poder de manera libre y arbitraria, pues las cámaras, reflejan la pluralidad política de la República, tienen la facultad de discutir de manera amplia y profunda las acciones de gobierno. Aunque el sistema político mexicano tiene ciertas características parlamentaristas, el Congreso es

---

<sup>1139</sup> La propuesta debe ser discutida, se debe tomar en cuenta no sólo sus bondades, sino también sus desventajas. Conviene recordar, por ejemplo, lo dicho por Maquiavelo: todas las constituciones híbridas son inestables. No duran mucho. Si la coalición fracasa, volveríamos al gobierno bloqueado. El sistema parlamentario tiene la ventaja de garantizar la gobernabilidad democrática al obligar a los partidos a formar una mayoría estable durante todo el periodo de una Legislatura. Si esa mayoría se disuelve, la Legislatura cae junto con el gobierno. ¿Qué diputado o senador mexicano se arriesgarían a perder su curul bajo esa amenaza? (vid. Fernández Santillán, José, ¿Y por qué no mejor el parlamentarismo?, en *El Universal*, Editorial, México, 21 de Octubre de 2011).

<sup>1140</sup> Vid. Álvarez Arredondo, Ricardo, *Invencción, Actualización y Vigilancia del Parlamentarismo Mexicano*, Fundación Friedrich Ebert en México, 2007, p. 9. El parlamentarismo es un sistema de gobierno genuinamente democrático y evidentemente civil. Antonio Enríquez, *Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático/Estudio crítico de nuestro sistema federal y proposiciones de reformas a la Constitución, mediante la creación del parlamentarismo y de la república central*, México, Imprenta A. Enríquez, 1913, p. 108 – 110. Linz señala: una comparación minuciosa entre el parlamentarismo y el presidencialismo nos lleva a la conclusión de que el primero es más propicio para la democracia que el segundo" (vid. Linz, Juan, "Los riesgos del presidencialismo", en *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, año V. número 7, febrero-marzo de 1996, p.146).

incapaz de influir en la marcha del gobierno, pues no sólo no interviene en la formación del mismo, sino que prácticamente no tiene facultades para controlarlo.<sup>1141</sup>

Aquellos que pretendan reformar deben analizar todas y cada una de las ideas que se refieren a las estructuras institucionales comprendidas en las diversas formas de gobierno, a fin de ser susceptibles de ser mejoradas en términos de incentivos para obtener resultados.<sup>1142</sup> Las recientes transformaciones políticas en México, no han modificado el sistema, por el contrario, la transición en algunos aspectos a representado beneficios a la nación, como es la pluralidad al interior del Congreso,<sup>1143</sup> el paso que sigue es, obtener una reforma política estructural, con sensibilidad y responsabilidad, para resolver los grandes problemas que enfrenta México. La evolución del sistema presidencial mexicano ha llegado a un punto en el que se hace imprescindible su reforma, ya que durante décadas, la autoridad presidencial resultó funcional, debido a que era el centro de imputación de un poder que transformaba los preceptos de la Constitución en hechos tangibles.<sup>1144</sup> En México impera un lenguaje doble, en el Congreso se habla en plural y en el gobierno en singular, en el Congreso hay una relación horizontal y en el gobierno subsiste la disciplina vertical, las leyes se debaten y se aprueban por mayoría, mientras que el programa de gobierno es dictado por una sola voluntad, los mexicanos puede definir cómo se integra el Congreso pero son ajenos a la composición del gobierno. Ante este hecho, la figura de gobierno de coalición es una opción que con frecuencia en los sistemas parlamentarios es utilizada cuando ningún partido tiene mayoría.<sup>1145</sup>

<sup>1141</sup> Vid. Ramírez Vidal, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la independencia a la revolución*, Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, México, abril de 2000, p. 19.

<sup>1142</sup> Vid. Flórez Ruiz, José Fernando, "Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América latina," en *Revista Derecho del Estado*, número 25, Universidad Externado de Colombia, diciembre de 2010, Bogotá, Colombia, pp. 135-158

<sup>1143</sup> Vid. Ramírez Vidal, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la independencia a la revolución*, Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, México, abril de 2000, p. 15

<sup>1144</sup> Vid. Valadés, Diego, "La transición del sistema presidencial mexicano," en *Este País*, número 65, Agosto 1996, México, p. 3

<sup>1145</sup> La propia lógica del funcionamiento del sistema parlamentario implica que en la designación del gobierno haya una mayoría legislativa predefinida que respalde dicho nombramiento. Vid. Shugart, Mathew y Carey, John, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 74. Esa condición que caracteriza al sistema parlamentario elimina la posibilidad de que conviva un gobierno con un parlamento que le es permanentemente hostil y que reiteradamente rechace las propuestas e iniciativas gubernamentales; y de hecho condiciona a las fuerzas políticas a llegar a consensos cuando ninguna de ellas es per se mayoritaria en torno al gobierno. Hay ejemplos emblemáticos de fuerzas políticas que luego de una intensa



Hemos visto con el transcurrir del tiempo como en México se ha tratado de dar una solución para la problemática, y las consecuencias de cambiar la actual forma de gobierno en México. Han surgido propuestas hecha por algunos juristas, filósofos del derecho, incluso hasta por políticos referente a un cambio del régimen, a una transformación del régimen presidencial a un régimen parlamentario, para poder examinar estas propuesta será necesario abordarlas desde los orígenes, el desarrollo y la crisis actual del presidencialismo mexicano, los tipos de sistemas o regímenes, ventajas o desventajas de los mismos, antecedentes sociológicos para México en las circunstancias políticas actuales.<sup>1146</sup> Una observación hecha por Linz, clarifica la importancia de que México busque canales de transformación, esta idea se basa en que los Estados presidencialistas se imaginan un tránsito hacia el régimen parlamentarista, sin embargo ningún país parlamentarista programa un cambio hacia el presidencialismo.<sup>1147</sup>

A mi parecer es mejor el régimen parlamentario, hace unas décadas atrás México no estaba preparado para adoptar un régimen de esta forma, sin embargo, la experiencia y la continuidad de la forma de gobernar después de la alternancia en el gobierno,<sup>1148</sup> la cual no evito los abusos del ejecutivo y demás incongruencias observadas durante los gobiernos sería lo ideal que se cambiara, Lorenzo Córdova, argumenta que el problema radica en la figura misma del Presidente y en las luchas de poder que giran en torno a

---

negociación deciden respaldar conjuntamente un gobierno de coalición en 2010 pactaron conservadores y liberales en Gran Bretaña para conformar el gobierno de David Cameron y en 2005 los dos grandes antagonistas políticos alemanes, la Unión Demócrata Cristiana y el Partido Socialdemócrata, para respaldar el primer gobierno de Ángela Merkel (vid. Valadés, Diego, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, en Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, pp. 429-475). En algunas ocasiones los partidos minoritarios optan por gobernar en solitario porque así lo consienten las demás fuerzas políticas para evitar una convocatoria anticipada a elecciones. Este acuerdo parlamentario obedece a un cálculo sencillo: se infiere que una nueva elección podría otorgar al partido gobernante la mayoría de la que carece, y esto cancelaría las posibilidades de negociar algunos aspectos del programa de gobierno y de las asignaciones presupuestales. Aun cuando no haya una coalición formal en cuanto a la integración del gabinete, sí hay acuerdos parlamentarios, expresos o tácitos de gobernabilidad. En esas circunstancias, para evitar la caída de gobiernos minoritarios, una parte de la oposición vota a favor en ciertas ocasiones y se abstiene en otras; su decisión siempre es relevante para la gobernación del Estado (vid. Valadés, Diego, “La reforma del sistema presidencial mexicano,” en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México, p. 7).

<sup>1146</sup> Vid. Alonso, P., Carpizo, Jorge, STEIN, J. L., (comp.), “El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica,” Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, p. 76

<sup>1147</sup> Vid. Linz, Juan, *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? Las crisis del presidencialismo*, I: perspectivas comparadas, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

<sup>1148</sup> Vid. Hurtado, Javier, “El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas”, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 87.

ella.<sup>1149</sup> Aunado a ello, Carpizo, ha señalado, que a lo largo de tres décadas, en México se han presentado los fenómenos como la falta de mayorías predefinidas, la alternancia, los comicios competidos y un electorado variable y, en general, sensible a las coyunturas.<sup>1150</sup> En este proceso de construcción institucional hemos avanzado visiblemente en lo electoral, como se ha expresado en varias ocasiones, empero, en otras áreas del diseño y funcionamiento del Estado el progreso ha sido menor o incluso inexistente, ello ha traído consigo una serie de complejidades que afectan la capacidad de generar consensos y, consecuentemente, de gobernar el país.<sup>1151</sup> En México se sigue teniendo una serie de facultades no democráticas en manos del Poder Ejecutivo y que han sido fuente constante de confrontación política contribuyendo fuertemente a estimular la confrontación política y el obstruccionismo, en virtud de que se funda en una lógica de todo o nada.<sup>1152</sup>

El actual presidente de México, Enrique Peña Nieto (2012-2018), ha expresado, que debido a las circunstancias que se han vivido en décadas anteriores resulta indispensable replantarse cuál debe ser la relación institucional que debe mediar entre el Legislativo y el Ejecutivo para propiciar una mejor interacción política, un estímulo para la generación de consensos estables y de larga duración y, por ende, una mayor gobernabilidad.<sup>1153</sup> Este largo camino de experiencias, discursos, propuestas, análisis, y estudios, nos llevan a cuestionar ¿existe la capacidad de nuestro sistema político contemporáneo, con la tradición histórica presidencialista de México, de transformarse y acoplarse a las necesidades y requerimientos de un mecanismo parlamentario?. La conclusión nos encamina a descubrir que la confrontación existe en el presidencialismo

<sup>1149</sup> Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, “¿Por qué transitar al parlamentarismo?,” en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México, p. 12

<sup>1150</sup> Vid. Carpizo, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina,” Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007

<sup>1151</sup> Vid. Córdoba Montoya, José, “Contra el proporcionalismo,” en *Reforma*, Editorial, 11 de abril de 2010. La compleja realidad política está demostrando que el diseño del Estado no está sirviendo para proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen ni para estimular el compromiso entre las partes. Vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada* Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 65

<sup>1152</sup> El problema reside en la propia figura del Presidente, la puesta en juego que supone la competencia electoral directa por ese cargo es sumamente alta y constituye un juego de suma cero, alguien gana pero alguien pierde con toda la carga disruptiva que ello supone en un contexto de pluralidad y de potencial exacerbación política. En ese sentido, creo que debemos replantearnos el tránsito al sistema parlamentario sin medias tintas (vid. Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?,” en Juan Linz, y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Tomo 1, Perspectivas comparadas, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 25-143).

<sup>1153</sup> Vid. Peña Nieto, Enrique, “Mayorías en el Congreso para un Estado eficaz”, en *El Universal*, Editorial, 16 de marzo de 2010

recomiendan adoptar el parlamentarismo para México, obviamente, esta decisión no puede ser tomada de manera mundana, so pena de olvidar la historia de México. El parlamentarismo en México implicaría la adopción de principios y mecanismos esenciales, debido a que México no goza de una monarquía, habría que investir al Presidente de poderes de Estado y al Jefe de gobierno con características propias de un Primer ministro, además, este sistema tendría que tener validez a nivel de las entidades federativas y los municipios, de otra manera, se provocarían desavenencias entre los gobiernos estatales, municipales y el federal.

En este orden, y como en reiteradas ocasiones se ha expuesto, han sugerido una serie de reformas políticas para cambiar el marco del diseño constitucional mexicano, para dar al ejecutivo mayores facultades políticas y mandatos más claros, por ejemplo, adoptando un sistema parlamentario. Aunque el déficit de capacidad de gestión que el gobierno mexicano está haciendo ha provocado una estructura centralista, tecnológicamente atrasada e ineficiente,<sup>1154</sup> confunde los conceptos de Estado, gobierno y administración pública como sinónimo de reforma del Estado.

En este sentido, las siguientes propuestas podrían ayudar a la consolidación democrática, integrando de forma racional instituciones o figuras tradicionales del sistema parlamentario, las cuales, aplicadas de forma gradual y constructiva, traerían beneficios para el actual sistema político mexicano, buscando en todo momento incentivos para lograr la tan ansiada gobernabilidad.

Entre los aspectos a considerar esta la integración de un Consejo de ministros, con atribuciones específicas, sobre todo en lo que concierne a la aprobación de las iniciativas de ley que el presidente proponga enviar al Congreso. El Consejo podría estar encabezado por un ministro que dependiera de la confianza del presidente, pero que fuera ratificado por el Senado. No se trata de que el presidente designe, para esa función, a un miembro de la mayoría parlamentaria, sino simplemente que un órgano del Congreso ratifique el nombramiento presidencial, para significar la responsabilidad política que el nombrado adquiere.

---

<sup>1154</sup> Vid. Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, IAP del Estado de México, México, 1997

En los sistemas constitucionales donde se ha establecido la figura de jefe de gabinete (Argentina, Brasil, Perú,) los resultados no han sido equiparables a los de un Primer ministro en un sistema parlamentario, sino el objetivo es dinamizar la función del Congreso, aumentando los niveles de control legislativo. La presencia de un jefe de gabinete permitiría alcanzar ese objetivo, sin someter a fricciones directas la relación entre el Congreso y el presidente.<sup>1155</sup> En la actual administración del Presidente, Enrique Peña Nieto (2012-2018), se conformo un Consejo Rector del Pacto por México, integrado por actores y líderes políticos de las diversas fuerzas y corrientes políticas que convergen en México, el cual tendrá como facultad principal y primordial, elaborar las iniciativas de ley que enviara el Ejecutivo al Congreso, a fin de cumplir con los compromisos suscritos por ls tres principales fuerzas políticas de México (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática), aunado a ello, el propio titular del Ejecutivo se ha reunido con los coordinadores parlamentarios que conforman el Congreso de la Unión, reanudando el dialogo con el Poder Legislativo, el cual fue nulo en las pasadas administraciones.

Una opción viable es la construcción de canales de comunicación eficientes entre el gobierno y el órgano popular que detenta la facultad de control. Fortalecer el debate sobre los temas fundamentales de la agenda nacional, al tiempo de centrar la agenda pública en el Congreso. Este es un mecanismo seguido por diversas democracias en América Latina, la presencia de los ministros y/o secretarios ante el Congreso, que en este caso sería un ejercicio en el que los secretarios no limiten su presencia ante el poder Legislativo a la glosa del informe anual o a las citaciones denominadas comparecencias,<sup>1156</sup> las cuales se convierten en espectáculos detestables que evidencian, por un lado, la falta de respeto parlamentario hacia los secretarios y, por otro, una total indiferencia de estos para responder, lejos de la retorica, a los auténticos cuestionamientos legislativos.<sup>1157</sup>

Una alternativa seria facilitar la presencia de los secretarios en las sesiones del Congreso, en donde no sólo presencien los debates sino que tengan posibilidad de

---

<sup>1155</sup> Valadés, Diego, “La transición del sistema presidencial mexicano,” en *Este País*, número 65, Agosto 1996, México, p. 4

<sup>1156</sup> Vid. Blondel, Jean, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973, p. 98

<sup>1157</sup> Vid. Valadés, Diego, *La parlamentarizacion de los sistemas presidenciales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 65

intervenir en ellos, con ello, se propiciaría el intercambio y el sano debate entre legisladores y los representantes del Ejecutivo. Una tradición en los regímenes parlamentarios es la participación del titular de gobierno o de sus ministros en sesiones especiales en las que exponen sus planes y programas regularmente durante el inicio de la legislatura o del año legislativo,<sup>1158</sup> donde se reciben opiniones favorables o críticas sobre las acciones emprendidas, en dichas reuniones se suscitan acorralados debates, pero se fortalece el gobierno cuando este esgrime argumentos sólidos o posiciona a los partidos opositores al destacar las debilidades del poder Ejecutivo. Permite a la sociedad escuchar no solo un discurso positivo o retórico por parte del poder Ejecutivo,<sup>1159</sup> sino que al sucederse replicas y contrarréplicas entre el titular del gobierno y las fracciones parlamentarias.

El intercambio de posiciones exige plenos conocimientos sobre las materias objeto del debate, *so pena* de aparecer como un gobierno desinformado y desarticulado al no obtener respuestas suficientes y satisfactorias, o por el contrario, evidenciar la mala intención de los legisladores que sólo se aprovechan de la tribuna para desestimar en diatribas y descalificaciones inconsistentes e insustentables. Someter al Ejecutivo a un control eficiente por parte de los legisladores, debe efectuarse dentro de un marco de respeto y posibilidad de diálogo, razón por la cual tanto el Ejecutivo como los representantes de las fracciones parlamentarias con presencia en el Congreso tendrían, de acuerdo con su proporcionalidad tiempo suficiente para dialogar o cuestionar las acciones o propuestas planteadas por el gobierno.

La moción de censura es una de las figuras más elaboradas del sistema parlamentario, ya que rompen con una de las facultades más arraigadas del poder presidencial, el nombramiento y la remoción libre de los integrantes del gabinete.<sup>1160</sup> La razón es evidente, sujetar a los integrantes del gobierno a un control por parte del Congreso, que en casos extremos podría generar su destitución,<sup>1161</sup> esta figura representaría un salto sustantivo en la dinámica entre parlamento y gobierno en México, por lo que, requiere de madurez política, ya que dota a los legisladores de una injerencia

---

<sup>1158</sup> Vid. Sartori, Giovanni, *Elementos de ciencia política*, Alianza, Madrid, 1992, pp. 199-201.

<sup>1159</sup> Vid. Linz, Juan, "Los peligros del presidencialismo," en *Journal of Democracy I*, invierno 1990, pp. 51-69.

<sup>1160</sup> Vid. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, Porrúa, México, 2005, p. 76

<sup>1161</sup> Vid. De Vergottini, Giuseppe, *La función de control en los parlamentos de fin de siglo*, Congreso de Diputados, Madrid, 1997, p. 27

sustantiva en la conformación de los gabinetes y en las acciones que este encabece en beneficio de los ciudadanos.<sup>1162</sup>

Es importante evitar en México, que esta opción sirvan como mecanismos de chantaje político, revancha personal o disminución a posibles contrincantes viables en las sucesiones locales o nacionales, por tal motivo, esta acción deberán ser reglamentada de manera rigurosa, en la cual, se eleven los costos para quien recibe la crítica pero también para quien la formula, un costo que repercuta positiva o negativamente en los autores y receptores de ellas, y que a la vez construya un nuevo canal de comunicación, control y responsabilidad entre los actores políticos.<sup>1163</sup>

Respecto al alcance de la moción de censura esta puede generar dos posibles consecuencias, en primer lugar, una censura limitada que recomiende al Ejecutivo la destitución del cargo al funcionario, dejando en manos del Ejecutivo la atención o no de esta propuesta, con ello, se logra una limitación en el actuar del funcionario que conlleve en un corto plazo a su renuncia o eficiente su trabajo. En segundo lugar, la censura puede conducir a la destitución del secretario, requiriéndose para tal efecto la mayoría calificada de ambas cámaras, constituyendo la implantación de una genuina responsabilidad política del gabinete ante el Congreso.<sup>1164</sup>

En cuanto a las interpelaciones parlamentarias estas deben considerarse como la posibilidad de disentir de la actuación del gobierno, en una acción o materia concreta por ejemplo, la lucha contra el narcotráfico obligando a que el titular de la misma concurra al Congreso con la información y antelación necesarias para resolver los casos y cuestionamientos que se le planteen y busque en todo momento satisfacer las inquietudes de los representantes populares.<sup>1165</sup>

Para efectuarse estas reuniones se deberá contar con el aval de por lo menos de la mayoría simple de los integrantes del Congreso, a fin de garantizar que la urgencia o

---

<sup>1162</sup> Vid. Araujo, Cícero, *Civilización y ciudadanía*, Clacso, Buenos Aires, 2002, p. 76.

<sup>1163</sup> Vid. Asensi Sabater, José, *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 393

<sup>1164</sup> Vid. Aragón Reyes, Manuel, "Democracia y parlamento," en *Revista catalana de dret public*, número 37, Barcelona, 2008, pp. 130, 138, 141.

<sup>1165</sup> Vid. Moreno, E., Crisp, B., y Shugart Matthew, *The Accountability Deficit in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, pp. 91-93

gravedad de los hechos sea válidamente aceptada. En dicha reunión se respetara en todo caso la materia de la interpelación sin desviar con otras acciones o materias.

Otro tema importante es la referente a la ratificación de los secretarios de Estado por al menos una de las cámaras del Congreso, este mecanismo representara una salida para comprometer el funcionamiento de estos actores a la aprobación del Congreso y como consecuencia disminuir sus márgenes de confrontación, ya que, se obtendrá un gabinete fruto del consenso entre las fuerzas políticas.<sup>1166</sup> Es de saberse que este mecanismo, proviene más de la experiencia norteamericana que del parlamentarismo tradicional, este proceso fortalece la cooperación entre poderes y propicia la racionalización del poder Ejecutivo, sin maniatarlo ni exacerbar sus funciones.<sup>1167</sup>

La ratificación supone una mayor transparencia del perfil de los integrantes del gabinete, evitando de esta manera el amiguismo o la inexperiencia en la designación de los funcionarios fundamentales del Estado.<sup>1168</sup> Para México, la ratificación del gabinete representara un irrupción a la concepción discrecional que el presidencialismo doto a su sistema de gobierno.

Una alternativa posible para que el sistema mexicano se construyan mayorías y con ello, se fomente la cooperación entre los órganos de poder, es la aplicación de la figura denominada: “voto de confianza”, entendiendo esta institución de control regularmente parlamentaria como la generación de un compromiso compartido entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, aparejando una responsabilidad de actuar para quien la recibe; conllevando la mayoría de los casos un apoyo legislativo hacia un programa o un conjunto de medidas que regularmente supone la formación y el apoyo parlamentario a un gobierno que surge de su seno y se responsabiliza de la consecución de las metas sujetas a confianza del Congreso.<sup>1169</sup>

---

<sup>1166</sup> Vid. Schmitt, Carl, *La situación histórico-intelectual del parlamentarismo hoy*, Tecnos, Madrid, España, 1992, p. 56

<sup>1167</sup> Vid. Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 34, 51, 759.

<sup>1168</sup> Vid. Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 27, 38

<sup>1169</sup> Vid. Pérez Royo, Javier, *Introducción a la teoría del Estado*, Barcelona, 1980, p. 15.

Respecto a México, el voto de confianza no supondrá la formación de un gobierno ni estará supeditado a la ratificación total o parcial de los integrantes del gabinete, sino debe servir para presentar a iniciativa del Ejecutivo una serie de acciones o medidas gubernamentales a fin de solicitar, si es procedente, su apoyo por parte del poder Legislativo.<sup>1170</sup>

El voto de confianza debe significar también la constitución de facto de una mayoría parlamentaria que respalde no a un gobierno, sino a una serie de iniciativas o acciones definidas que logren el respaldo necesario del poder Legislativo y del poder Ejecutivo.<sup>1171</sup> En México, se tiene legislado el procedimiento de Iniciativa Preferente, en el cual el titular del Ejecutivo, al inicio de cada periodo ordinario de sesiones del poder Legislativo, puede presentar hasta dos iniciativas con carácter de preferentes, y la cámara de origen contara con treinta días para dictaminarla en sentido positivo o negativo, en caso de no dictaminarse, la iniciativa será discutida por el pleno de la cámara en sus términos.

Por último, existe la corriente procedente del sistema parlamentario, que es la propuesta para que líderes opositores o candidatos presidenciables ocupen un escaño en el seno del congreso a fin de que, contrario a la tradición de ganar o perder todo, los candidatos presidenciables compitan simultáneamente por un cargo de elección popular en el poder Legislativo, esta opción ayudaría a desincentivar la salida del sistema y la proliferación de conductas anticonstitucionales por parte de candidatos derrotados.<sup>1172</sup>

Bajo las circunstancias en que vive México, sería ideal que los líderes parlamentarios fueran también líderes preeminentes dentro de los partidos políticos, preferentemente los presidentes nacionales con el fin de que estos participen de forma activa en la toma de decisiones y contribuyan al logro de acuerdos puntuales, fortaleciendo la disciplina parlamentaria.<sup>1173</sup> Como ejemplo tenemos que en la LXI

---

<sup>1170</sup> Vid. Blanco Valdés, Roberto, *El valor de la constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Alianza, Madrid, 1994, pp. 31-32, 111-123

<sup>1171</sup> Vid. Weber, Max, "Parliament and Government in a reconstructed Germany," en *Economy and Society*, volume 3, Nueva York, 1968, p. 1393

<sup>1172</sup> Vid. Casar, María Amparo, Reformas en el aire, en *Nexos*, número 834, México, diciembre 2009, p. 45

<sup>1173</sup> Vid. Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Aguilar, Madrid, 1958, p. 61.



legislatura en la cámara de Diputados dos de los tres presidentes de los partidos políticos con mayor votación efectiva tenían un escaño legislativo (PRI y PAN), sin embargo, su papel fue relegado a un término secundario, ya que en ambos casos no encabezan los liderazgos de su respectiva fracción parlamentaria.

Hacer modificaciones de esta envergadura en México, requiere de la voluntad de un número considerable de actores políticos, también de involucrar a la sociedad para conocer y comprender los alcances de las reformas,<sup>1174</sup> permitiendo que participe activamente en el proceso de conformación, con la finalidad de que lo comprenda, utilice y defienda.<sup>1175</sup> Cuando se producen cambios se corre el riesgo de que, por la inexperiencia, las nuevas instituciones funcionen a paso lento, y por la resistencia al cambio los resultados no sean tan rápidos como las expectativas harían creer. Aunque no necesario, esto signifique un fracaso en el experimento parlamentario, bastaría con mantener la firmeza de que se fortalecerán las virtudes y no los defectos del régimen. Si el riesgo es la única posibilidad de solución al poco avance observado al principio de la instauración de un nuevo régimen, habría que correrlo. La experiencia y la razón indican que con esfuerzo y consistencia es posible encaminarnos a la ruta de la reforma del parlamentarismo, en donde las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial mexicano en su configuración actual pueden ser superadas.

---

<sup>1174</sup> Vid. Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, traducción Rafael Luego Tapia y Luis Legaz, Comares, Barcelona, 1977, p. 87.

<sup>1175</sup> Vid. Lowell, Abbott Lawrence, *Public opinion and popular government*, Nueva York, 1913, p. 76

## CONCLUSIONES

*“La democracia es el punto de equilibrio al que siempre ha de retornar el péndulo político en su oscilación de derecha a izquierda. Y si hay una forma que ofrezca la posibilidad de superar de manera pacífica y progresiva la violenta oposición mayoría-minoría, tal forma es la de la democracia parlamentaria, cuya ideología es la libertad no alcanzable en la realidad social, pero cuya realidad es la paz”*

*Anónimo*

### **Primera:**

En México se habla de un largo proceso de transformación o de transición democrática impulsado por la sociedad. Transformación o transición que, por lo que se ha estudiado, analizado y leído, y observando los cambios producido en México, se ubica en su primera etapa con las elecciones de 1988, que son las primeras donde la ciudadanía se da cuenta que no siempre podría ganar el mismo partido político, y que su voto en verdad cuenta, circunstancia que se presentó en el proceso electoral intermedio de 1997 y principalmente en las elecciones presidenciales de 2000, 2006 y 2012.

La transición política representa la construcción de un régimen social democrático, en la actual circunstancia mexicana, esta transición sólo puede ser entendida sobre la base de una participación cada vez mayor de la sociedad en la vida de otras instancias políticas.

### **Segunda:**

El paso de México de una democracia limitada a una consolidada operó en tres planos. En primer lugar, como consecuencia de diversos avances políticos que datan de 1917, cambios que han probado su capacidad de adaptación y readaptación del régimen político para generar nuevas normas y permitir nuevos actores en el proceso político. El

segundo plano lo constituye la reforma estructural que realizaron los actores políticos como producto de la evolución social, es decir, mayor participación y organización ciudadana, aceptada o no por los marcos institucionales, y los actores del sistema. El tercer plano lo conforma la reforma negociada a través de diversas mesas de concertación que propiciaron elecciones más transparentes.

Durante el desarrollo de estas etapas resulto trascendente la aceptación de que las elecciones mexicanas fueron claramente ejemplo y producto de una grave desigualdad social y de un enfrentamiento constante entre los intereses poderosos de los políticos y los grupos económicos fuertes.

***Tercera:***

El desmantelamiento de las instituciones del viejo sistema político produce la construcción de nuevas instituciones pero en ámbitos muy acotados de la vida política de México, entre los que sobresale el electoral; por tal motivo, es trascendental continuar con el avance en la construcción de instituciones que generen acuerdos, consensos y principalmente gobernabilidad y legitimidad a los actores políticos que ejercen el poder en México, pero sin caer en posiciones extremas como aquellas que plantean una reforma integral del Estado o la introducción de instituciones sin tradición o regresivas. Es innegable que la interacción de los partidos en espacios de decisión pública en el pasado dejó mucho que desear en cuanto a que se generaron problemas de gobernabilidad en los momentos en que había que tomar decisiones en varias dimensiones y niveles.

***Cuarta:***

Después de dos décadas de transformaciones sobre la ordenación política de México, el curso de la discusión y de las iniciativas quedó enclaustrado en una concepción totalizante de la democracia, en razón de que se creía que en el momento en que el Partido Revolucionario Institucional perdió la presidencia, las imperfecciones de la democracia serían un asunto menor, sin embargo, el resultado ha sido al revés. Ante tal situación, fue común que en muchos casos la distancia que media entre lo que dice la ley y lo que se hace en nombre de ella o se ejecuta sin invocarla, llevó a recordar las viejas prácticas, los hábitos y la baja o nula cultura cívica al momento de combinar la aplicación de las normas fundamentales.

***Quinta:***

La reforma electoral de 1996 tuvo su prueba de fuego en los comicios intermedios de 1997, pero fue hasta la elección presidencial del año 2000 donde se exteriorizó buena parte de sus aciertos, equívocos y omisiones. Este proceso hizo patente el creciente papel que los medios de comunicación, en particular la radio y la televisión, habrían de tener en un contexto de pluralidad e, igualmente, el exacerbado activismo político de particulares, personas físicas o morales, caracterizadas por su privilegiado estatus económico.

Motivado por ello, y por la ausencia de una reforma electoral, anunciada por varios especialistas como de urgente, se realizaron las elecciones de 2006, con reglas expedidas una década antes, hecho que propició que algunos de los fenómenos advertidos con mayor o menor intensidad en las tres elecciones anteriores (1997, 2000, 2003) se agudizaran antes, durante y después de la jornada electoral, poniendo al sistema político en crisis y al país entero al borde de una crisis política y constitucional de proporciones mayúsculas.

***Sexta:***

La evolución del derecho electoral mexicano ha sido lenta pero constante desde la adquisición de los derechos políticos del ciudadano y la consolidación de un régimen jurídico de partidos políticos, hasta la consolidación de una estructura orgánica estatal que garantizara la participación ciudadana en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; y la sujeción del proceso electoral a los principios de constitucionalidad y legalidad a través de un sistema de medios de impugnación cuyo conocimiento recae en un tribunal especializado en la materia, que está incorporado en la esfera del Poder Judicial federal. En materia de organismos electorales, tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han ganado confianza de la ciudadanía.

No ha habido reforma perfecta y mucho menos una que haya dejado satisfechos a todos, sin embargo, cuando existieron buenas condiciones para alcanzar acuerdos y

plasmarlos en cambios de largo aliento más allá de las exigencias coyunturales se procedió a aspirar a cambios más ambiciosos que los alcanzados indudablemente.

***Séptima:***

La importancia de las elecciones deriva de la teoría democrática liberal, aunque las elecciones constituyen solamente una de las formas de participación política, su importancia es indiscutible, puesto que ofrecen a la mayoría de la población la oportunidad de participar, por lo que resultaría lógico fortalecer al mismo tiempo el papel de las elecciones en el proceso político y de los órganos que participan durante el desarrollo de las mismas.

El legado de México de las últimas dos décadas ha sido la construcción de un sistema electoral sólido, con normas electorales robustas, instituciones encargadas de la administración comicial y de la jurisdicción electoral con atribuciones y características enteramente disímiles de las que imperaban hace menos de un cuarto de siglo y con actores políticos y ciudadanos mucho más comprometidos con el avance democrático del país.

Las reformas electorales constitucionales de 2007 y legales de 2008 ilustraron la constante necesidad de ir actualizando la norma a realidades políticas y sociales en constante cambio. La velocidad, magnitud y profundidad con que las reglas puedan transformarse para responder a estos cambios determinarán la vigencia del sistema electoral y el grado con que éste cumpla con las expectativas que la ciudadanía tiene sobre el avance democrático en materia electoral.

***Octava:***

En estos momentos en México se está hablando de una sociedad mexicana y de un sistema político que han logrado grados importantes de horizontalidad, participación y corresponsabilidad, el que ahora se cuenta con un sistema político en el que la multiplicidad de actores interactúen y dialoguen entre sí, ha creado una problemática muy compleja, ya que, al no existir un eje rector, ni un órgano decisorio se está poniendo en la mesa de debate la importancia y necesidad de un conjunto de leyes que regulen estas interacciones, así como que se delimiten facultades, atribuciones y competencias, tanto de las instituciones, como de los actores mismos.

En este camino, los partidos políticos deberán consolidar sus estructuras y doctrina para convertirse en institutos políticos verdaderos, capaces de representar aspiraciones e ideas, transparentes, y comprometidas, en donde su objetivo trascendental sea aspirar a integrar un régimen de partidos desde donde avizorar mayor democracia, más bienestar, y mejor porvenir, para la sociedad en su conjunto, conllevando beneficios para el accionar del país.

***Novena:***

En México es urgente terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario. Razones por las cuales, aun se considera a la democracia mexicana como un proceso no concluido. El voto y las tradiciones democráticas que se han ido construyendo han venido a reemplazar el uso de la fuerza para la obtención del poder.

La democracia mexicana se encuentra en proceso de consolidación y debe seguir avanzando, ganando terreno, pasando a otras arenas en donde se libran otras batallas para generar tradiciones democráticas que respalden con firmeza el sistema político-electoral del que hoy presumen los mexicanos. Será fundamental alcanzar el respeto a la legalidad como condición para establecer un sistema de convivencia social en el que impere la racionalidad de las normas sobre el capricho o la excepcionalidad de quien se siente cobijado por el poder. El camino será largo, pero es preciso recorrerlo combinando firmeza, sensibilidad y sentido de responsabilidad.

***Decima:***

En la medida en que la transición a la democracia mexicana avanzó hubo respecto al Estado una lenta pero continua redistribución del poder, en función de las fuerzas políticas que se fueron insertando en los diferentes ámbitos de las actividades del Estado provocando que el juego de la política se fuera haciendo cada vez más competitivo. La Presidencia de la República sigue teniendo un lugar significativo en la vida política nacional, pero ya no es el centro indiscutido e indisputado de la vida política de México, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos de los Estados y de los municipios, en tanto instancias de decisión pública, disfrutan de niveles

crecientes de autonomía para el ejercicio de sus respectivas funciones. Los partidos políticos, las organizaciones civiles y los simples ciudadanos gozan de autonomía y libertad.

En México, se vislumbra una democracia consolidada con instituciones fuertes, partidos políticos que ejerzan una verdadera representación, capaces de establecer las alianzas necesarias para que el país prospere ininterrumpidamente, anteponiendo el interés del país a los de los grupos de poder que lo integran, con ello, el sistema político recuperará su capacidad para impulsar y apuntalar el cambio, en vez de detenerlo o retrasarlo.

***Decimo Primera:***

La democracia produce por sí misma nuevos desafíos y da lugar al cuestionamiento y a la revisión permanente de sus propias normas. Vivir en un Estado de derecho significa, primero que nada, invertir la relación existente entre derecho y acción política de tal forma, que la acción política quede sometida y encausada por el derecho, implicando necesariamente que la constitución pierda su carácter de instrumento de la acción política y aumente su importancia en su referente normativo del actuar político.

El nuevo paradigma habrá de ser normativo obligando a los juristas a explorar las funciones de la constitución y de sus normas, los posibles sentidos de estas últimas, las relaciones de validez, etc., es decir, se tendrá que optar por un punto de vista funcional, en ello radica, finalmente, el cambio y la sustitución del paradigma. Por tal motivo, actuar conforme a la normatividad constitucional, pero también, conforme a los valores e intereses que contiene y plasma, reconocer y tematizar el aspecto valorativo de la constitución y del derecho positivo para mejor criticarlo y construirlo dentro de sus propios cauces.

***Decimo Segunda:***

Las bases del nuevo modelo que impulsó el consenso de los partidos representados en el Congreso, en la reforma electoral de 2007, está orientado a un objetivo trascendental que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la

vida política nacional. La judicialización de las elecciones da cuenta de cómo los partidos políticos, candidatos y ciudadanos han optado por la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos políticos y electorales.

Por ello, los tribunales electorales han ido adquiriendo un papel cada vez más significativo en los comicios federales y locales, aunque ha significado que la jurisdicción sustituya el papel de los ciudadanos que con su voto deciden quiénes habrá de gobernar. Lejos de suplantar una función que sólo corresponde a los ciudadanos, las sentencias y resoluciones de los tribunales electorales garantizan que el sufragio sea respetado en las elecciones que se llevan a cabo en la federación, las entidades federativas y los municipios. Ya que los tribunales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento deben lidiar con aquellos aspectos que no fueron resueltos en la legislación o que no han sido actualizados, de manera que los órganos jurisdiccionales llevan a cabo también una función integradora de normas a través de la sustentación de criterios novedosos. El dinamismo de la materia comicial ofrece una oportunidad inigualable para revisar cómo la realidad social obliga a que los órganos jurisdiccionales revisen asuntos no previstos en la norma vigente antes de que el Legislativo esté en condiciones de regular nuevas hipótesis y nuevos supuestos.

***Decimo Tercera:***

Un sistema electoral en transformación permanente como el mexicano representa una ventana de oportunidad para mantener instituciones electorales de vanguardia pero al mismo tiempo genera riesgos de involución en el diseño de las reformas o en su implantación. Esos procesos deben realizarse con gran voluntad política, con profesionalismo, con vocación democrática y con mucha responsabilidad. Si se ha de seguir fortaleciendo la democracia en México, en el mediano plazo, las reformas se construyan con el objetivo de fortalecer las instituciones electorales. Un sistema electoral tan reciente y tan complejo como el que los mexicanos han creado requiere de instituciones sólidas para que los procesos electorales sigan dando la legitimidad que sólo el voto popular puede dar al poder político.



***Décimo Cuarta:***

Implantar la segunda vuelta electoral, con el fin de buscar reorientar la política electoral, para fortalecer la legitimidad del titular del Poder Ejecutivo federal institucionalizando, aumentando su carácter democrático. El fin de la segunda vuelta es darle verdadera legitimidad al candidato presidencial que resulte electo y así poder tener en su período lo que se ha denominado por los teóricos de la materia: gobernabilidad.

La actualización del marco jurídico electoral contribuirá para ser un factor incuestionable de avance significativo en el perfeccionamiento y fortalecimiento de la vida democrática de México. En la mayoría de los países latinoamericanos con regímenes presidencialistas como el nuestro, la figura de ballottage o segunda vuelta electoral ha traído muy buenos resultados, principalmente, el de contar con presidentes legitimados que cuentan con apoyo social y legislativo, y que, como consecuencia trae una mayor gobernabilidad. Aunque existen excepciones en las que la segunda vuelta no ha logrado dar los resultados esperados, tal es el caso de Brasil, Ecuador y Perú, pero que tal circunstancia obedece a una serie de factores que no se presentan en México.

***Decimo Quinta:***

Para generar gobernabilidad se hace imprescindible la existencia de partidos políticos sólidos y con raíces reales en la sociedad. Es preciso, fortalecer la organización y la participación ciudadana, para facilitar la existencia de una coalición política de gobierno, reforzar la capacidad del ejercicio legítimo de la autoridad y la capacidad para prevenir y resolver conflictos, previniendo los problemas que afectan a los derechos de las personas.

En este orden de ideas, la figura de democracia participativa ha permitido que la sociedad civil se organice y participe en mecanismo como el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato, como principales modalidades. La participación ciudadana es un elemento indisoluble de la democracia, los ideales democráticos prevén una ciudadanía informada y consciente con su compromiso social de participación, aunque en la realidad la ciudadanía, por lo menos en México, apenas empieza hacer conciencia de la importancia de su participación activa en los procesos democráticos.

***Decimo Sexta:***

La revocación de mandato como mecanismo de participación ciudadana que sirve para que los ciudadanos en caso de no estar conformes con el desempeño de los representantes elegidos por medio del voto lo revoquen, hace que cada vez tengan representantes más comprometidos. La incorporación de ésta figura a nivel constitucional, en México, puede ser una herramienta para ejercer presión a los representantes a fin de que se desempeñen apegados a derecho y en busca del beneficio nacional, se fortalecerán los conceptos de transparencia y acceso a la información, en razón de la tendencia internacional hacia la libertad de información movimiento que está a punto de transformar el concepto mismo de gobernabilidad democrática.

Esta tendencia está generando nuevas expectativas y exigencias para cualquier gobierno que se considere democrático. Los papeles se han invertido y ello es un gran logro de la larga lucha por la transparencia que efectivamente constituye uno de los ingredientes indispensables para la profundización democrática y democratizadora del Estado en el México actual.

***Decimo Octava:***

El plebiscito y referéndum como medios de participación encaminados a consultar a los electores sobre un acto de índole político o gubernamental que se considere relevante para la vida pública de la nación, o la aprobación o rechazo de reformas o adiciones al marco constitucional o a las leyes secundarias, cuyo resultado puede ser obligatorio o no, según la manera en que esté regulado el referéndum. Estas herramientas tendrán una mayor participación en la vida pública de México, en razón, que el Estado tomara en consideración la opinión de sus gobernados.

Elevar a rango constitucional la democracia participativa traerá como consecuencia alentar el desarrollo político que hoy sólo se fundamenta en las instituciones del Estado pero no en la participación ciudadana. Tendrá el fin de que las reformas versen sobre las decisiones políticas fundamentales aprobadas por el electorado dando legitimidad a la norma aprobada. La democracia representativa tiene alcances limitados que pueden agotar su naturaleza en los formalismos jurídicos e

institucionales, a la larga, esto significa una creciente desvinculación entre los órganos de decisión política con la sociedad en su conjunto.

**Decimo Novena:**

México ha podido avanzar más de lo que muchos analistas se habrían imaginado, la evolución de las normas electorales y del sistema de partidos tomó décadas para completar la forma que asegurara la representación equitativa de las fuerzas políticas, la autoridad de las instituciones electorales y, por tanto, la legitimidad democrática del sistema en su conjunto. Sin embargo, al sistema político mexicano aún le falta por establecer mecanismos que incentiven a los actores políticos a comportarse de una manera distinta a como lo han hecho hasta ahora, sin dejar de lado, que la mayor parte de la regulación existente está construida bajo un ambiente donde el elemento que fungía como árbitro y poder omnipotente controlaba las instituciones formales e informales.

Más allá de toda falacia, lo cierto es que las instituciones políticas mexicanas han mostrado a raíz del proceso electoral del año de 2006, una fuerza que les permitió sobrevivir pero que al mismo tiempo, evidencio su grave caduquez para ser capaces de resolver con virtud los asuntos urgentes de la vida colectiva, lo que nos lleva a preguntarnos: ¿será posible atender esta carencia antes de que las tensiones nos rebasen?

***Vigésima:***

Existen señales claras, pero aun no consideradas como contundentes por los actuales autores políticos para transitar a un régimen parlamentario. Es extraordinariamente relevante que cada país, y cada sociedad tienen que transitar con base en su propia historia, a su cultura, a sus características estructurales y, asimismo, crear sus propios instrumentos y procesos para alcanzar un determinado objetivo. México debe alcanzar el mecanismo que dé un marco de legalidad al proceso electoral y una democracia que permita que los mexicanos ejercer su derecho de participación en la toma de decisiones y no sólo de seleccionar a sus representantes entre opciones políticas.

Resulta imprescindible recordar que las transiciones democráticas en España y en Chile fueron exitosas porque los partidos políticos abandonaron sus disputas

partidarias para negociar acuerdos de buena fe. Lo más sorprendente de la transición española es que el político que creó las instituciones democráticas fue un ex falangista, Adolfo Suárez, y el político que hizo las reformas de mercado que se necesitaban para crear una economía moderna fue un socialista, Felipe González. Experiencias como estas son las que México debe observar para lograr alcanzar el objetivo de impulsar una democracia de calidad.

Es necesario incorporar una nueva figura jurídico-política que conviva, se desarrolle, se perfeccione y se fortalezca conjuntamente con el sistema de partidos vigente con la que ayudará a desatentar la llamada crisis de los partidos políticos que viven actualmente, que no es otra cosa que un agotamiento de las funciones históricas de éstos en la lucha por el poder y en sus capacidades de propuesta para el desarrollo nacional. Esta figura es el régimen parlamentario, México debe transitar de un sistema presidencialista a un sistema parlamentario.

***Vigésimo Primera:***

La figura del presidencialismo está agotada, se encuentra en crisis, el proceso de elección (2006) fue controvertido dejando dudas de legitimidad a nivel nacional e internacional. México, requiere de un parlamento fuerte donde emane quien va dirigir y tomar las decisiones fundamentales del país, que el diálogo, los acuerdos y los consensos en los temas torales sea el camino y la obligación de los parlamentarios para consolidar un sistema político que transite hacia una democracia casi perfecta.

La labor política para los años venideros es la de construir y mantener instituciones y reglas que armonicen los intereses de la pluralidad. El cambio político que se ha dado en México ha activado las instituciones políticas que permanecían latentes en el régimen anterior. En este rubro de crear y fortalecer nuevas reglas y prácticas debe conjuntarse la necesidad de que el gobierno también pueda transformarse para estar a la altura de los valores que distinguen hoy a las sociedades abiertas y plurales. La exigencia de modernizarse está contenida en tres postulados: transparencia, legalidad y respeto por los derechos humanos.

***Vigésimo Segunda:***

Planteado el problema, ¿Qué instituciones son necesarias para avanzar en la construcción del sistema político mexicano?, lo que sigue es regular las interacciones entre actores políticos dentro del Congreso, regular las relaciones entre los poderes, incrementando sus posibilidades de diálogo y comunicación, y regular la confrontación al interior de los actores políticos más relevantes del sistema político. No olvidando que la política es una actividad humana indispensable y superior que no implica la oportunidad de dominio sobre los demás, sino que representa la capacidad y obligación de servir al hombre y a la comunidad.

En el futuro inmediato, la sociedad estará más atenta y sensible a la labor de los parlamentarios de tal suerte que castigara a través del voto a aquellos partidos políticos a los que pertenezcan los fallos, contribuyendo a la consolidación de la función parlamentaria. Las elites, los partidos políticos y el Poder Ejecutivo, entre otros actores tienen su propia responsabilidad en el funcionamiento de la democracia por un lado, y en el adecuado funcionamiento del Poder Legislativo, por el otro. El Congreso ha llegado a un punto en que su dirección en el futuro dependerá de la voluntad política, ya que se convertirá en el espacio de comunicación entre los diversos grupos e intereses y asegurarse que sean tomados en cuenta en las decisiones de gobierno.

***Vigésimo Tercera:***

Para el fortalecimiento del sistema presidencial mexicano, es necesaria la revisión de la relación entre el Presidente y el Congreso de la Unión, sin duda, esta revisión deberá revalorizar los mecanismos de control parlamentario, pero igualmente dinamizar la actividad gubernamental a través de diversas medidas, igualmente, es posible la adopción de mecanismos parlamentarios de control en una forma de gobierno presidencial como la mexicana siempre y cuando estos compatibilicen con la propia forma de gobierno, es decir, fortalecer el sistema presidencial a través de un verdadero sistema de frenos y contrapesos.

Con la creación del Jefe de gabinete, se debe modificar la actual forma de gobierno, bajo esta tesitura, si se modifica la forma de gobierno es necesario ponderar mecanismos de contrapeso, igualmente, atender otras experiencias a través del derecho comparado a fin de comprender la dinámica y la pertinencia de la nueva forma de

gobierno que se desea adoptar. Además promover una cultura política democrática hacia la construcción de instituciones y organizaciones democráticas.

***Vigésimo Cuarta:***

Las mutaciones que han acaecido y la complejidad que ha adquirido la política contemporánea de México, dejan en evidencia que existen ángulos y facetas de ésta, que escapan cada vez con mayor fuerza a la formalización institucional. Al paralelo de esto se hace evidente también el hecho de que en la actualidad algunos de los conceptos y categorías heredados de la literatura politológica y jurídica clásica se han vuelto obsoletos ante las transformaciones operadas en su objeto de estudio perdiendo con ello sentido orientador desde el punto de vista académico y científico, lo que evidencia que es necesaria en cierta medida la reconstrucción del aparato del sistema político-electoral mexicano existente y la elaboración de nuevos paradigmas teóricos.

***Vigésimo Quinta:***

La transformación del sistema político mexicano es impostergable, la presencia de la sociedad en los asuntos públicos ha aumentado, en gran medida a los avances tecnológicos (Redes Sociales), el crecimiento económico, y la competencia son temas centrales de las agendas parlamentarias, se comienza a consolidar un régimen de partidos plural, siendo estos los principales protagonistas de la vida pública, se forman grupos activos de ciudadanos que defienden sus derechos, es evidente la transformación de las identidades sociales, se considera como preponderante la generación de nuevos equilibrios entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la opinión pública se encamina a ser un factor real de poder, y por último, se observa en México, que la diversidad social ya es vista como una fuente de riqueza antes que una amenaza a la estabilidad de las instituciones, siendo esto, un paso fundamental para los cambios que están por venir en un México que desea modernizar y ser competentes sus instituciones en aras de alcanzar una verdadera gobernabilidad.

**BIBLIOGRAFIA**

- Ackerman, B., *La política del dialogo liberal*, Gedisa, Barcelona, 1999, pp. 150-158.
- Ackerman, Bruce, “Parlamentarismo acotado, "opción" para México,” en *La jornada*, sección política, México, 30 de noviembre de 2006.
- Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, traducción José Manuel Salazar, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Ackerman, John, *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, UNAM, México, 2011
- Ackerman, John, *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1995
- Aguilar Rivera, José Antonio, *Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto*, Taurus, México, 2002.
- Aguilar Rivera, José Antonio, *Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto, 1867 – 1872*, CIDE, México, 2002.
- Aguilar Rivera, José Antonio, *Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto, 1867 – 1872*, CIDE, México, 2002.
- Aguilar Solis, Samuel, “México la gobernabilidad democrática”, en *Revista del Senado de la República “Derechos Humanos”* LVII Legislatura, Volumen 3, No. 8, Julio – Septiembre 1997.
- Aguilar Villanueva, Luis, *Presidencialismo y sistema político, México y los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994
- Aguilar Zinser, Adolfo, “Infosel,” en *El Financiero*, 28 de septiembre de 2004
- Aguirre, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, Reino Unido*, Instituto Federal Electoral, México, 2001
- Ai Camp, Roderic, *Politics in México*, Oxford University Prees, Oxford, 1996
- Alamán, Lucas, *Historia de Méjico*, Tomo V., J. Mariano Lara, México, 1849-1852
- Albendea Pablón, José, *Teoría constitucional y ordenamientos comparados*, Ediciones Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1997
- Alcalá-Zamora, Niceto, *Los defectos de la constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981

Alcalá-Zamora, Niceto, *Los defectos de la constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981

Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elemento para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004

Alcántara Sáez, Manuel, “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros,” en *Revista de estudios políticos*, Nueva época, número 129, abril – junio de 2004.

Alcántara, Manuel, “De la gobernabilidad,” en *Revista América Latina Hoy*, número 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994

Alcántara, Manuel, García, Mercedes, Sánchez, Francisco, *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005

Alexy, R., *El concepto y la validez del Derecho*, traducción J.M., Seña, Gedisa, Barcelona, 1997.

Alexy, R., *Teoría de la argumentación jurídica*, traducción M. Atienza, CEC, Madrid, 1997.

Alonso de Antonio, José Antonio, *Introducción al derecho parlamentario*, Dickinson, Madrid, 2002

Alonso, P., Carpizo, Jorge, STEIN, J. L., (comp.), “El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica,” Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977

Álvarez Arredondo, Ricardo, *Invenición, Actualización y Vigilancia del Parlamentarismo Mexicano*, Fundación Friedrich Ebert en México, 2007

Álvarez Conde, Enrique, *Administraciones públicas y constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.

Álvarez de Lawoski, Sara, “Acerca del término Ballotage,” Uruguay, 12 de agosto de 2007,

[http://72.14.209.104/search?q=cache:HNVSmYB813YJ:colegiotraductores.org.uy/texto/s/Acerca\\_del\\_termino\\_ballotage.doc+acerca+del+t%C3%A9rmino+%22ballotage%22&hl=es&gl=mx&ct=clnk&cd=1](http://72.14.209.104/search?q=cache:HNVSmYB813YJ:colegiotraductores.org.uy/texto/s/Acerca_del_termino_ballotage.doc+acerca+del+t%C3%A9rmino+%22ballotage%22&hl=es&gl=mx&ct=clnk&cd=1)

Álvarez., Ricardo, “Democracia Directa,” en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Año VII, número 58, Enero-Febrero 1998



- Amaya, Luis Fernando, *La Soberana Convención Revolucionaria 1914-1916*, Trillas, México, 1975.
- Anderson, Reoger, *The functional role of the governors and their states in the political development of México, 1940 – 1964*, Tesis doctoral, University of Wisconsin 1971
- Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia*, Fontamara, México, 2007
- Ansolabehere, Karina, *Poder Judicial, entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel*, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Ansuategui Roig, F.J., “Las definiciones del Estado de Derecho y los derechos fundamentales,” en *Sistema*, numero 158, 2000.
- Ansuategui Roig, Javier, *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, Universidad Carlos III de Madrid, 1994.
- Aragón Reyes, Manuel, “Democracia y parlamento,” en *Revista catalana de dret public*, número 37, Barcelona, 2008.
- Aragón Reyes, Manuel, “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado,” en *Revista de Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1988
- Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995
- Aragón Reyes, Manuel, *Control parlamentario*, Enciclopedia Jurídica, Civitas, Madrid, España, 1995.
- Aragón Reyes, Manuel, *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2005.
- Aragón, Manuel, “Composición, organización y estatuto de los miembros del gobierno”, en *Documentación administrativa*, número 246-247, septiembre 1996 – abril 1997
- Aranda Álvarez, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998
- Araujo, Cícero, *Civilización y ciudadanía*, Clacso, Buenos Aires, 2002
- Arbos, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, España, 1996.
- Arellano, Ricardo, *La modernización de las relaciones institucionales entre la iglesia católica y el estado mexicano (1988 – 1997)*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1997.

- Argor, Weston, *Latin American Legislatures: Their Role and Influence. Analyses for Nine Countries*, Praeger, Nueva York, 1971
- Aristóteles, *La Política*, Porrúa, México, 2007
- Armienta Calderón, Gonzalo, “La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en el constitucionalismo mexicano”, en *Relaciones entre gobierno y congreso*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002
- Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, Mac Graw Hill, México, 2003
- Arnaldo Alcubilla, Enrique, García - Campero, Manuel, *Código Electoral*, Abella – El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, España, 2008.
- Aron, Raymond, *Las etapas del pensamiento sociológico*, editores Fausto, Argentina, 1996.
- Arrangoiz, Francisco de Paula, *Méjico desde 1808 hasta 1867*, Porrúa, México, 1968
- Arredondo, Fregoso, Trejo, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, Universidad de Guadalajara, México, 1991
- Arreola Ayala, Álvaro José de la Luz, *La Justicia electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008
- Arriola Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, Themis, México, 1999
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional, Colecciones de textos jurídicos universitarios*, Oxford University Press, México, 1999
- Asensi Sabater, José, *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997
- Asís Roig, Rafael de, *Las paradojas de los derechos fundamentales como limites al poder*, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas de Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, 2000.
- Asís Roig, Rafael, *Una aproximación a los modelos de Estado de Derecho*, Universidad de Jaen-Dykinson, Madrid, 1999
- Astudillo, César, “La guerra de las cortes,” en *Nexos*, número 366, México, Junio 2008
- Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Tecnos, Madrid, 1997.
- Attili, Antonella, “*Treinta años de cambios políticos en México*”, Universidad Autónoma Metropolitana - Porrúa, México, 2006.
- Ávalos, Gerardo, *Política y Estado en el pensamiento moderno*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001.

- Ávila Espinosa, Felipe, “Las elecciones de 1911, un ensayo democrático,” en *Estudios de Historia moderna y contemporánea de México*, Instituto de Investigaciones Históricas, México, enero-junio 2002
- Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México, Más allá de la captura de Estado y la polarización social*, México, 2007
- Bar Cendón, Antonio, “El problema del voto de desconfianza en la constitución española de 1931,” en *Revista de derecho político* 12, invierno 1982
- Barajas Montes de Oca, Santiago, *Trabajadores de confianza, Nuevo Diccionario jurídico mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México – Porrúa, México
- Barcellona, Pietro, *Postmodernidad y comunidad*, Trotta, Madrid, 1996
- Barendt, Eric, *Broadcasting Law. A comparative study*, Oxford, 1995
- Barendt, Eric, *Media Law*, New York University Press, 1993.
- Barrientos del Monte Frenando, “La segunda vuelta electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos,” en *Revista del Instituto Electoral del estado de México*, Apuntes electorales, año IV, número 15, Marzo 2004, México.
- Barrientos del Monte, Fernando, “Reforma Política: La segunda vuelta electoral. Un acercamiento a la experiencia latinoamericana,” 30 de Octubre de 2003, en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=248>
- Barrón, Jerome A., “Access to the Press.-A New First Amendment Right,” en *New York University Press*, 1993.
- Barros, Robert, *Constitutionalism and Dictatorship, Pinochet, The Junta and the 1980 constitution*, Cambridge University Press, 2002
- Bastida, J. Francisco, *Derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992.
- Batiz Vázquez, Bernardo, Teoría del Derecho parlamentario, en <http://www.rebertexto.com/archivo14/parlamentarismo.htm>
- Bazúa, Fernando, y Valenti, Giovanna, “Hacia un enfoque amplio de política pública”, en *Revista de Administración Pública*, numero 84, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993
- Becerra Ricardo, *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000
- Becerra, Pablo Javier, *El PRD después de la alternancia. Tensiones y conflictos internos*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004
- Becerra, Pablo, *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, Universidad Autónoma de México, México, 2003

- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000.
- Beer, Caroline, *Electoral competition and institutional change in Mexico*, Notre Dame University Press, 2000
- Beezley, William, “Caudillismo: An Interpretive Note,” en *Journal of Inter-American Studies*, University of Miami, volumen 11, julio 1969.
- Begné Guerra, Alberto, “Fragilidad democrática,” en *El universal*, Año 92, No. 32 893, del 14 de noviembre de 2007.
- Begné Guerra, Alberto, “La reforma electoral,” en *El Universal*, Año 91, No. 32,837, del 19 de septiembre de 2007
- Béjar Algazi, Luisa, *La representación pública en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura*, Gernika, México, 2004
- Bejar, Luisa, *Representación y disciplina parlamentarias en México: el marco partidista-electoral después de la alternancia*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004
- Beltrán, Ulises, y Castaños, Fernando, *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996
- Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Aguilar, Madrid, 1958.
- Benítez Lugo, José Luis, *El juicio político en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- Bentham, J. *Principios de legislación y codificación*, editorial Francisco Ferrer y Valls, Madrid, 1834.
- Berg-Schlosser, Dirk, y Mitchell, *Jeremy Conditions of Democracy in Europe, 1919-1939, Systematic Case Studies*, Macmillan, Londres, 2000
- Berlanga, David, *Pro-patria*, Tip. E., de artes y oficios, Aguascalientes, México, 1914
- Berlín Valenzuela, Francisco, “Parlamento,” *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México, 1998
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México
- Bernal del Castillo, Jesús, *Honor, verdad e información*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993

- Bicaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, traducción Héctor Fix Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1975
- Bidart Campos, G.J., *Tratado Elemental de derecho constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 1995.
- Bidart Campos, Germán, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
- Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, Tomo II, Editorial Roque de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1964
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996
- Blackstone, William, *Commentaries, on the Laws of England*, Oxford, Clarendon Press, 1765
- Blanco Herranz, Francisco Javier, *Modernización de los parlamentos: Nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento, en el Parlamento del siglo XIX*, Aelpe, Madrid, 2002
- Blanco Valdés, Roberto, *El valor de la constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Alianza, Madrid, 1994
- Blanquez, Fraile, Agustín, “Magnum, y Concilium”, en *Diccionario latino-español*, Ramón Sopena, Barcelona, 1967
- Blondel, Jean, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973
- Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, traducción de J.F. Fernández Santillán, FCE, México, 2000
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997
- Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, traducción de Rafael de Asís Roig, Debate, Madrid, 1991
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Bobbio, Norberto, *Estudios de historia de la filosofía: de Hobbes a Gramsci*, editorial Debate, Madrid, 1988
- Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Trotta, Madrid, España, 2003

- Böckenförde, Ernst, *La democracia como principio constitucional*, Trotta, Madrid, 2000
- Bodanar y Butler, “Sistemas Electorales”, en *Diccionario de Términos Parlamentarios*, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20s.htm>.
- Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, traducción P. Bravo Gala, Tecnos, Madrid, 1997.
- Bolio, Paolo, Francisco José, *Estado y sociedad en México, 1917-1984*, Océano, México, 1985
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, México 2002
- Borrello, Roberto, “Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28 del 2000”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, Giuffrè, Anno XLV-2000, enero-febrero, Milan, Italia, 2000.
- Borrello, Roberto, *Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, G. Giappichelli Editore, Turín, Italia, 2007
- Böttcher, Diethelm, *La desobediencia o resistencia. Para el más allá de la Widerstandersrechts medieval en la Reforma (1529-1530)*, Berlin, 1991
- Bovero, Michelangelo, “Quale libertà,” en *Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Laterza, Roma-Bari, Italia, 2004.
- Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000
- Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- Bravo Lira, Bernardino, *El Estado Constitucional en Hispanoamérica 1811-1991*, Escuela libre de Derecho, México.
- Brougham, Lord, *The British Constitution*, 1861
- Bruhn, Kathleen y Greene, Kenneth F., Un optimismo moderado en el conflicto de partidos, en *El Universal*, México, 31 de diciembre de 2006.
- Bulygin, E., *Análisis lógico y derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- Burdeau, Georges, “Traité de science politique”, vol. II, L.G.D.J., París, Francia, 1970
- Burgoa, Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1994
- C. Guarnieri, P. Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Taurus, Madrid, 1999.

Cabada Huerta, Marineyla, “La facultad de Iniciativa legislativa,” en *Quórum legislativo*, Centro de Estudios de Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, Abril – Junio de 2007

Cabo Martín, Carlos de, “Estado y Estado de Derecho en el capitalismo dominante aspectos significativos del planteamiento constitucional español,” en *Revista Estudios Políticos*, Nueva Época, Número 9, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, Mayo-Junio 1979

Calero, Antonio, *Partidos políticos y democracia*, Salvat editores, Barcelona, 1982.

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Diario de los Debates. Julio - Agosto de 1996. De 1917 a 1996.

Camou, *Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano*, Plaza y Valdés, México, 2000

Camp, Roderic, *Mexico's legislatura: Missing the democratic lockstep*, Lynne Rienner publishers, Londres, 1995

Campa, Homero, “Para México, un presidencialismo renovado,” en *Proceso*, número 1631, 3 de febrero de 2008, México

Cansino, Cesar, “¡Tengan su reforma!,” en *El Universal*, Año 91, No. 32 832, del 14 de septiembre de 2007

Cansino, Cesar, “Democratización,” en *Bucareli Ocho*, Año 3, Número 123, domingo 14 de noviembre de 1999.

Cansino, Cesar, “El nuevo Cofipe”, en *El Universal*, Año 92, No. 32,916, del 7 de diciembre de 2007

Cansino, Cesar, “Estabilidad política,” en *Bucareli Ocho*, El Universal, Año 3, número 118, domingo 10 de octubre de 1999.

Cansino, Cesar, “Reforma del Estado y Transición democrática en México,” en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Año VII, No. 58, Enero – Febrero 1998, México.

Cansino, Cesar, *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*, CEPACOM, México, 2004

Cappelletti, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, Porrúa, México, 1993

Carbonell Miguel y Salazar Pedro *División de poderes y régimen presidencial*, México, UNAM-IIIJ, 2006.

Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

Carbonell, Miguel, “Calidad de la democracia y Estado de Derecho”, en *Coloquio Internacional: Calidad de la democracia: paradojas y contradicciones*, ITESO, Guadalajara, México, 25 de abril 2002

Carbonell, Miguel, “El Estado federal en la constitución mexicana: Introducción a su problemática,” en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, numero 91, México, enero – abril 1998.

Carbonell, Miguel, “La nueva acción de inconstitucionalidad en México: régimen actual y posibles perspectivas de cambio,” en *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furio Ceriol*, Departamento de derecho constitucional de la Universidad de Valencia, numero 14-15, invierno/primavera 1996

Carbonell, Miguel, “Reforma electoral: una evaluación,” en *El Universal*, 7 de septiembre de 2007, Año 91, No. 32,825

Carbonell, Miguel, *Elementos de Técnica legislativa*, Porrúa, México, 2004

Carbonell, Miguel, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Aldus, México, 1994

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, 2005

Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución, ensayos recogidos*, Porrúa, México, 2000

Carbonell, Wistano, *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002

Cárdenas García, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994

Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos: Pemex y Amigos de Fox*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004

Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994

Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996

Cárdenas, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992



- Cárdenas, Jaime, *Por qué una nueva constitución, en Transición política y reforma del Estado*, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.
- Carmona Hernández, José Salvador, Jiménez Solares, Carlos, “La reforma electoral en México 1988-2000. En un sistema de partidos competitivo,” en *Ra Ximhai, Universidad Autónoma Indígena de México*, Septiembre-Diciembre, Volumen 2, Número 3, Sinaloa, México, 2006
- Carpizo Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000
- Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI, México, p. 76
- Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000
- Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXXIX, numero 15, enero – abril 2006.
- Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI, México, 2000
- Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989
- Carpizo, Jorge, México, ¿Sistema presidencial o parlamentario?, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000
- Carre de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, traducción José Lion Depetre, FCE, México, 1948
- Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel, *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Carrío, Genaro R., *Notas sobre Derecho y Lenguaje*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994
- Carro Martínez, Antonio, *Derecho Político*, Tercera edición, Madrid, 1965.
- Casar, María Amparo, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México 1997-1999,” en *Política y Gobierno*, número 1, volumen VII, México, primer semestre 2000.

Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; el caso de México,” en *Política y gobierno*, volumen 6, número 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1999.

Casar, María Amparo, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, CIDE, México, 2002.

Casar, María Amparo, “Reformas en el aire”, en *Nexos*, número 834, México, diciembre 2009

Casar, María Amparo, y Marván, Ignacio, *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE, México, 2002

Casajo Castro José Luis, “Estructura de los Partidos Políticos,” *En Ciclo de Conferencias*, Serie Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral, México

Caso, Alfonso, “Instituciones indígenas precortesianas, Memorias del Instituto Nacional Indigenista,” en *Métodos y resultados de la política indigenista en México*, Volumen VI, Instituto Nacional Indigenista, México, 1954

Castañeda G., Jorge, y Aguilar Camín, Héctor, “Un futuro para México”, en *Nexos*, número 833, México, Noviembre 2009

Castellanos Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México*, Trillas, México, 1999

Castillo Vaquera, Jorge Galileo, “Instituciones electorales en México. Entre legalidad y legitimidad,” en *Revista para la democracia social*, No. 14, Año 4 Marzo 2006

Castles, Francis, *The impact of parties*, Sage, Londres, 2000

Castoriadis, Cornelius, “La gabardina de la ética,” traducción de Maiala Meza, en *Letre internationale*, número 37, México, 1993.

Cavero Lataillade, Iñigo y Zamora Rodríguez, Tomás, *Los sistemas políticos*, editorial Universitas, Madrid, 1996

Ceccanti, Stefano, Massari, Oreste, y Pasquino, Gianfranco, *Semipresidenzialismo: Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bolonia

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Encuesta reforma electoral*, Cámara de Diputados, México, 2007

Cerri, Augusto, *Libertà di pensiero: manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milán, Italia, 1957

Cervantes Gómez, Juan Carlos, “Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso,” en *Expediente Parlamentario*, Número 18, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Diciembre 2008

- Chapman, Charles, "The Age of the Caudillos: A Chapter in Hispanic American History," en *Hispanic American Historical Review*, volumen 12, University of Pittsburgh, 1933
- Chasquetti, Daniel, *Democracia, multipartidismo y coaliciones: evaluando la difícil combinación*, Clacso, Buenos Aires, 2001
- Chehabi, Houchang, y Stepan, Alfred, *Politics, society and democracy: comparative studies*, Westview Press, 1995, Boulder, Co, 1995
- Cheibub, J.A., y Przeworski, Adam, "Government coalitions and legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism," en *British Journal of political Science*, volume 34, 2002
- Coderch, Pablo Salvador, *Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa*, Gretel, Madrid, España, 1989
- Coderch, Pablo Salvador, *La forma de las leyes, 10 estudios sobre técnica legislativa*, Gretel, Barcelona, España.
- Coke, Sir Edward, *The second part of the institutes of the laws of England: containing the exposition of many ancient and other statutes*, editorial W. Clarke and sons, Londres, 1817
- Coleman, J., "Unified government, divided government, and party responsiveness," *American Political Science Review*, vol. 93, num. 4, 1999.
- Colomer, Josep, *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 2001
- Comisión de Estudios para la reforma del Estado: Conclusiones y propuestas, México, 2001
- Comisión Federal Electoral, "Reforma Política", en *Memorias del proceso federal 1981-1982*, México, 1982
- Commission Neill," en *The founding of political parties in the United Kingdom*, London, 1998
- Concha, Hugo, "América Latina: Entre el impulso democratizante y la creación de un estado de Derecho," en *Isonomía*, número 14, Abril 2001, España.
- Concheiro Bohórquez, Juan Luis, "Paso de tortuga o salto de liebre a la transición," en *Revista del Senado de la República LVI Legislatura: Relaciones internacionales y política exterior de México*, Abril – Junio 1997, Volumen 3, No. 7, México.
- Connelly, Thomas John, *Evaluación de la importancia objetiva de los parlamentos en los sistemas políticos de este tiempo*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 6 de enero de 1999

- Constitution of Canada, subsection 52 (2), de 1982
- Copi, Irving, *Introducción a la lógica*, editorial Eudeba, Buenos Aires, 1999
- Córdoba Montoya, José, “Contra el proporcionalismo”, en *Reforma*, Editorial, 11 de abril de 2010.
- Córdoba Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*. International IDEA, México, 2007.
- Córdoba Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un Nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008
- Córdoba Vianello, Lorenzo, “¿Por qué transitar al parlamentarismo?,” en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México.
- Córdoba Vianello, Lorenzo, “El sistema presidencial en México. Orígenes y razones,” en *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Aldus, México, 1994
- Córdoba Vianello, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008
- Córdoba, A., 1989. *La revolución y el Estado en México*. México, Ediciones Era
- Córdoba, Lorenzo, “Nuevas reglas, viejos partidos,” en *Voz y voto*, numero 132, febrero 2004, México
- Corona Ferrero, Jesús, *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994
- Corwin, Edward S, *La constitución de los Estados Unidos y su significado Actual*, Buenos Aires, 1987.
- Corwin, Edward S, *The Doctrine of Judicial Review, its legal and historical basis and other essays*, Peter Smith, 1963
- Corwin, Edward S, *The Higher Law, Background of American Constitutional Law*, Great Seal Books, Ithaca, New York, A Division of Cornell University Press
- Corwin, Edward S, *The Twilight of the Supreme Court. A History of Our Constitutional Theory*, Archon Books, 1970
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1981
- Cossío Díaz, J. R., *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 30. Vid. Ferrajoll, Luigi, *Derecho y razón*, Trotta, Madrid, 1997.

Cossío Díaz, José Ramón, “Estado de Derecho,” en *Seminario Nacional e Internacional de Formación y Actualización en Derechos Humanos, Perspectivas de los Derechos Humanos y su Situación Actual*, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Puebla, México, 30 de Octubre de 2003.

Cotta, Mauricio, “Representación política”, en *Diccionario de la Política*, Siglo XXI, México, 1982

Covarrubias, Isabel, “Participar o no participar. Los dilemas de la democracia en México,” en *Juris Polis, Revista de Derecho y Política del Departamento de Derecho*, TEC–Monterrey, Ciudad de México, año 4, volumen 1.

Cox, Gary, y McCubbins, Mathew, *Agenda Power in the US House of Representatives 1877-1986*, Palo Alto, Stanford University Press, 2005

Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, particularidades y compromisos*, Océano, México, 1999.

Crossman R.H.S., *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

Cuellar M. Roberto, *¿Hacia una segunda ronda electoral en costa rica?*, Tribunal Electoral, Agosto de 2007, Costa Rica.

Cueto Álvarez de Sotomayor, Luis, La motivación personal: el factor humano en la administración de justicia, en *Jueces para la democracia. Información y debate*, numero 33, noviembre 1998, Madrid

Cuevas, Mariano, *Historia de la nación mexicana*, Porrúa, México, 1967.

Culver, Wiliam, “El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: Hechos y prospectiva en el funcionamiento del legislativo,” en *Politikaperu*, [www. Geocities.com/politikaperu/renac\\_demo.html](http://www.Geocities.com/politikaperu/renac_demo.html)

Cumberland, Charles, *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Cuocolo, Fausto, *La forma de Estado y de Gobierno*, Turín, 1989.

D’Ors, A, “La territorialidad del derecho visigodos”, en *estudios visigóticos*, Roma – Madrid, 1956

Da Silva, José Alfonso, “Mutaciones constitucionales. En cuestiones constitucionales,” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, Julio-Diciembre, 1999

- Da Silva, José Alfonso, “Mutaciones constitucionales. En cuestiones constitucionales,” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, Julio-Diciembre, 1999.
- Dahl, Robert, “*La democracia y sus críticos*”, trad., de Wolfson, Leandro, ediciones Paidós, Barcelona, España, 1992
- Dahl, Robert, *La democracia una guía para los ciudadanos*, traducción Fernando Vallespín, Taurus, México, 2006
- Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático*, Conacultura y Alianza Editorial, México, 1991.
- Dahrendorf, Ralph, “¿Que es hoy la democracia,? en *Atlántida*, número 8, 1991
- Dawns, Anthony, *A Democratic Theory of Democracy*, Praeger, 1957
- De Andrea Sánchez Francisco José, “Estudio Comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: El caso de México, 8 de agosto de 2007,” México, [http://www.ejournal.unam.mx/boletin\\_mderecho/bolmex106/BMD10607.pdf](http://www.ejournal.unam.mx/boletin_mderecho/bolmex106/BMD10607.pdf)
- De Andrea, Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- De Bufala Ferrer – Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford, México, 1999
- De Esteban, Jorge, *La alternancia*, ediciones Libertarias, Madrid, 1997
- De la Calle, Luis, “Impacto electoral de la reforma,” en *El Universal*, Año 92, No. 32,921, del 12 de diciembre de 2007
- De la Guardia, Carmen, *Proceso político y elecciones en Estados Unidos*, Eudema, España, 1992
- De Malberg, Carre, *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- De Otto, Ignacio, *Estudios sobre el Poder judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989
- De Pina Vara, Rafael, *Diccionario jurídico*, Porrúa, México, 2000
- De Vega Pedro, *Teoría y Practica de los partidos políticos*, EDICUSA, Madrid, 1977
- De Vergottini, Giuseppe, *La función de control en los parlamentos de fin de siglo*, Congreso de Diputados, Madrid, 1997
- De Vergottini, Giuseppe, *Le transizioni costituzionali*, Il Mulino, Bolonia, 1998
- De Vergottini, Guiseppe, *Derecho constitucional comparado*, Universidad Nacional Autonoma de México, México, 2004

- Debbasch, Charles, *Droit de l'audiovisuel*, Dalloz, Paris, Francia, 1995.
- Debufaláferrer – Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford, México, 1999
- Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Imprenta Nacional, Octubre, 1814.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa, México, 1994.
- Dewey, John, *The Living Thoughts of Thomas Jefferson*, Londres, 1941
- Di Palma, G., “La consolidación democrática: una visión minimalista,” en *REIS*, numero 42, 1988
- Diamond, Larry, “Introduction: Roots of Failure, Seeds of Hope,” en *Democracy in Developing Countries*, vol. 2, Boulder. Colorado; Lynne Rienner, 1988
- Diamond, Larry, *Democracy in Latin America. Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1996
- Diario de los debates de la Cámara de diputados, 29 de diciembre de 1917
- Díaz García, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, editorial Cuadernos para el dialogo, S.A., Madrid, 1972
- Díaz Santana, Héctor, *La democracia ante el reto del nuevo milenio*, Conacyt, México, 1999
- Díaz, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1998
- Díaz, Elías, *Legalidad y legitimidad en el socialismo democrático*, Civitas, Madrid, 1977
- Diccionario de la Lengua española, Real Academia Española*, Escasa Calpe, Madrid, 1992
- Diccionario de Términos parlamentarios*,  
<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20s.htm>.
- Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de derechos humanos - Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral, Costa Rica, 1989
- Dictamen, H. Cámara de Diputados, Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, México, 1996.
- Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1999
- Dryzek, John, “La democracia en tiempos capitalistas”, en *Revista del Senado de la República: Congreso y gobernabilidad*, LVII Legislatura, Volumen 5, No. 16, Julio – Septiembre 1999.

- Duchhardt, Heinz, “La Paz de Westfalia como Lieu de Mémoire en Alemania y Europa”, en *Revista Pedralbes*, número 19, 1999.
- Duguit, Leon, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo II, París, tercera edición, 1928
- Durazo Herrmam, Francisco Julián, “¿Presidencialismo o parlamentarismo? El debate latinoamericano,” en *Quórum*, año VIII, número 64, Enero–Febrero, 1999.
- Durazo Herrmam, Francisco Julián, “El duelo de las instituciones. Democracia y dictadura bajo la constitución de 1857,” en *Quórum*, número 44, México, 1996.
- Duverger Maurice, *Influencia de los sistemas electorales, en diez textos básicos de ciencia política*, Ariel ciencia, Barcelona, España, 1992.
- Duverger, Maurice, “A new Political System Model: Semipresidential Government,” en *European Journal of Political Research* 8, número 2, 1980
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, traducción de J. Ferrero, editorial Ariel, Barcelona, 1962
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, traducción de Campos, Julieta y González Pedrero, Enrique, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Echeverría Ruiz, Rodolfo, “Democracia reducida,” en *El Universal*, Año 92, No. 32 916, del 7 de diciembre de 2007
- Echeverría Ruiz, Rodolfo, Jesús Reyes Heróles. *El PRI, la reforma política en México y la transición democrática española*, en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Septiembre 2008
- Edwards III, G., A. Barrett y J. Peake, “The legislative impact of divided government,” *American Journal of Political Science*, volumen 41, número 2, 1997.
- EGAP, *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática, 2006 – 2012. Propuesta para la gobernabilidad, el federalismo, el empleo con estabilidad y la igualdad de oportunidades*, ITESM – Noriega, México
- Elgie, R., *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Nueva York, 2005
- Elgie, Robert, “Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes,” en *Political Studies*, 1997
- Elgie, Robert, “Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and contesting explanations,” en *Political Studies*, número 2, 2004



Elster, J., Offe, C., y Preuss, U.K., *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, 1998

Elvira Mendoza, Gabriel, “El papel de los medios de comunicación masiva en las elecciones,” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo LVI, Núm. 245, 2006-I, enero-junio de 2006

Enciclopedia Jurídica, Omeba, Tomo XIII, Editores Libreros, Ancalo S. A., Buenos Aires.

Enríquez Fuentes, Gastón Julián, “La oposición parlamentaria: hacia un nuevo concepto del control parlamentario,” en *Iustitia*, Tecnológico de Monterrey, número 15, Monterrey, Nuevo León, México, Junio-Diciembre 2006, p. 38

Enríquez Fuentes, Gastón, Algunos apuntes sobre el control parlamentario y la democracia en la reforma del Estado en México, en *Iustitia*, Tecnológico de Monterrey, Nuevo León, Junio-Diciembre 2006, p.149

Enríquez Fuentes, Gastón, *Algunos apuntes sobre el control parlamentario y la democracia en la reforma del Estado en México*, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2009

Enríquez, Antonio, *Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático/Estudio crítico de nuestro sistema federal y proposiciones de reformas a la Constitución, mediante la creación del parlamentarismo y de la república central*, México, Imprenta A. Enríquez, 1913.

Enríquez, Ernesto, “Debate por la forma de gobierno en México,” en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Septiembre 2008

Escamilla Hernández, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, ediciones gernika, México, 1988

Escamilla, Alberto, y Gutiérrez Roberto, *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, Universidad Autónoma de México, México, 2008.

Esmein, A., *Eléments de Droit Constitutionnel*, Panteón-Assas, Paris, Francia, 2001

Espín, Eduardo, “Crisis de gobierno y confianza presidencial en la II República,” en *Revista de Estudios Políticos 17*, septiembre-octubre 1980.

Espinosa Verónica, “San Luis Potosí: Con la segunda vuelta, fin a los conflictos postelectorales,” en *Revista Proceso*, número 1239, 30 de Julio de 2000, México.

Espinoza Toledo, Ricardo, y Miguel Cárdenas, Mónica, *El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007

- Espinoza, Ricardo, *El PRI. Relaciones de autoridad y falta de cohesión de la coalición dirigente*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004
- Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomo I, Porrúa, México, 1984
- Esquivel Obregón, Toribio, *La Constitución de Nueva España y la primera constitución de México independiente*, Imp. Manuel León Sánchez, México, 1925
- Estrada Michel, Rafael, y Núñez Torres, Michael, *Una Asamblea constituyente para México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Faya Viesca, Jacinto, *El Presidente*, Porrúa, México, 2004
- Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993
- Fernández Carnicero, J., *Comentarios a la Ley del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.
- Fernández Fontecha, M, y Pérez de Armiñan, *La monarquía y la constitución*, Civitas, Madrid, 1987
- Fernández García, Eusebio, “Libertad de expresión y respeto a los seres humanos,” en *Revista telemática de filosofía del derecho*, numero 7, 2003-2004, Madrid
- Fernández Miranda Campoamor, Alfonso, *Los órganos de gobierno de las cámaras*, Congreso de los Diputados, Monografías II, Madrid, 1987
- Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003.
- Fernández Santillán, José, ¿Y por qué no mejor el parlamentarismo?, en *El Universal*, Editorial, México, 21 de Octubre de 2011
- Fernández Santillán, José, “Las Lecciones de Norberto Bobbio”, en *Este País*, Galaxia Gutenberg, numero 164, Noviembre 2004
- Fernández Santillán, José, “Repensar la transición y la tercera vía,” en *Confluencia XXI*, número 1, Abril - Junio 2008
- Fernández Segado, Francisco, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986.
- Ferrajoli, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de derecho,” en *Revista Internacional de Filosofía Política*, numero 17, Universidad de la Rioja, 2001.
- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Trotta, Madrid, 2000
- Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, España, 2001
- Ferrando Badía, Juan, *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1995.

Ferreira, Dresier, *Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación*, México, 2004

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La acción de constitucionalidad de amparo en México y España*. Estudio de derecho comparado, Porrúa, México, 2002

Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

Ferriz de Con, Pedro, “En defensa propia,” en *Revista Nexos*, Número 359, noviembre de 2007, México

Figuereido, A., Limongi, “Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil,” en *Comparative Politics* 32, 2000

Figueruelo Burrieza, Ángela, “Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias,” en *Revista de las Cortes Generales*, número 14, 1988

Fiss, Owen M., “State activism and state censorship”, en *The Yale Law Journal*, number 7, May, 1991

Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión*, traducción Víctor Ferreres Comella y Jorge F. Malem Seña, Gedisa, Barcelona, España, 1999.

Fix Zamudio, Héctor, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa, México, 2003

Fix Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2001

Fix Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional de la constitución mexicana, ensayo de una estructuración procesal del amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Fix Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial. Grandes tendencias políticas contemporánea*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986

Fix-Zamudio, Héctor, *El sistema presidencialista y la división de poderes en México*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979.

Fix-Zamudio, Héctor, *Latinoamérica: constitución, proceso y derechos humanos*, Porrúa, México, 1988.

Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, Porrúa, México, 1999

- Fiz Zamudio, Héctor, “Los tribunales y salas constitucionales en América Latina,” en *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995
- Flores Jiménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los diputados, Madrid, 1998
- Flórez Ruiz, José Fernando, “Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América latina,” en *Revista Derecho del Estado*, número 25, Universidad Externado de Colombia, diciembre de 2010, Bogotá, Colombia
- Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la Historia del derecho mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971
- Fox, Jonathan, *Transparencia y rendición de cuentas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007
- Franco, Rolando, *Los sistemas electorales y su impacto político*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1987
- Francois – Xavier Guerra, *Modernidad e independencia. Ensayos sobre las revoluciones hispanoamericanas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994
- Freedom House, “Democracy’s century. A survey of global political change in the 20th century”, 1999, [www.freedomhouse.org/results/century.html](http://www.freedomhouse.org/results/century.html)
- Fukuyama, Francis, *Pueden las fallas institucionales explicar la brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Fundación Grupo Mayan, Argentina, 2006
- Galaviz Efrén, Elías, *Proyectos de reforma del Estado en el México contemporáneo*, Secretaría de Gobernación, México, 2003
- Galeana, Patricia, “El Constitucionalismo Mexicano”, en *Revista Historia Constitucional*, año 92, número 13, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana
- Galeana, Patricia, *Encuentro del liberalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004
- Galeana, Patricia, *Las relaciones iglesia – estado durante el segundo imperio*, UNAM – IIH, México, 1991, p. 2006
- Galeana, Patricia, *México y sus constituciones en el 80º Aniversario de nuestra constitución, 1917-1997*, Archivo General de la Nación, México, 1997

Galván Rivera, Flavio, *“Derecho Procesal Electoral Mexicano”*, Mc Graw – Hill, México, 1999

Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976.

Gamboa Montejano, Claudia, García San Vicente, María de la Luz y González Chávez, Jorge, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LVIII legislatura, así como derecho comparado y opiniones especializadas*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Dirección General de Bibliotecas, servicios de investigación y análisis, división de política interior, México, marzo 2003

Gamboa Montejano, Claudia, y González Chávez, Jorge, “Responsabilidad de los servidores públicos,” en *Estudio teórico doctrinal*, LX Legislatura, Abril, 2007

García Campos Alan, “La revocación del mandato. Un breve acercamiento teórico,” en *Quid Juris*, Tribunal Electoral de Chihuahua, Chihuahua, México, 2005.

García Díez, Fátima, “El Sistema electoral”, en *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, España, 2001.

García Fernández, Javier, “El funcionamiento y la acción del gobierno en el título III de la ley del gobierno,” en *Documentación administrativa*, numero 246-247, septiembre 1996 – abril 1997

García Fernández, Javier, *El gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1985

García Gallo, Alfonso, “Nacionalidad y Territorialidad del Derecho en la época visigoda,” en *Anuario de Historia del derecho español*, Madrid XIII, 1936

García González, Joel Alberto, *Modelo de forma de gobierno parlamentario, una propuesta para México*, Universidad Iberoamericana, Tesis doctoral, Puebla, México

García Mahamut, Rosario, *La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en la constitución*, Tecnos, Madrid, 2000

García Orozco, Antonio, “Legislación electoral mexicana 1812-1977,” en *Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978

García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1999

García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986

García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1989

- García Roca, Javier, “Del principio de la división de poderes”, en *Revista Jurídica*, numero 38-40, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, México, Enero - Diciembre 2000
- García Solís, Iván, “Apuntes sobre el presidencialismo mexicano,” en *Revista Confluencia XXI*, No. 1, Abril – Junio 2008, México
- García Solís, Iván, *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004
- Gargarella, Roberto, “En nombre de la constitución. El regalo federalista dos siglos después”, en *La Filosofía moderna*, CLACSO, Buenos Aires, 2000.
- Gargarella, Roberto, *La Justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Ariel, Barcelona, 1996.
- Garrido Falla, Fernando, *Derecho administrativo*, Tecnos, 1994.
- Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI Editores, México, 1982
- Garrorena Morales, Ángel, “Reglamento parlamentario,” en *Enciclopedia Jurídica Básica* Volumen IV, Editorial Civitas, España, 1995
- Garrorena Morales, Ángel, *Estado democrático*, Civitas, Madrid, 2001
- Geleana, Patricia, *Benito Juárez, el indio que reformó*, Anaya, México – Madrid, 1988
- Génesis de la reforma político electoral de 1996,” en *Revista del Tribunal Electoral*, número 3, Toluca, México, octubre 1996
- Gentile, Jorge, *Derecho parlamentario argentino*, ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997
- Gimate Welsch, Adrian, *Democracia y representación. Una mirada institucional y procedimental de la transición mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- Giorgis, Andrea, *La constitucionalidad de los derechos sustantivos*, Joven, Turín, Italia, 1999
- Gluck, G., *Juicio de Igualdad y Tribunal constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004.
- Godoy Arcaya, Oscar, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, ediciones de la Universidad, Santiago, Católica de Chile, 1990
- Gómez Coronel, Xavier, *Terremoto en México: un testimonio de solidaridad*, Joaquín Porrúa editor, México, 1985
- Gómez de la Torre, Berdugo, *Honor y libertad de expresión*, Tecnos, Madrid, 1987

## PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

- Gómez Lara, Cipriano, *“Teoría general del proceso”*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1990
- Gómez Pavón, Pilar, *La intimidad como objeto de protección penal*, ediciones Akal, S.A., Madrid 1989.
- Gómez, Pablo, *¿El sistema parlamentario es adecuado para México?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004
- González Alonso, Benjamín, *“Las Comunidades de castilla y la formación del estado absoluto”*, en *Revista de Historia del Derecho*, Madrid, 1978.
- González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1967
- González Casanova, Pablo, *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1989
- González Chávez, Jorge, *Estudios de derecho comparado de cinco parlamentos con características especiales. Australia, Canadá, Japón, Suiza y Sudáfrica*, Cámara de Diputados, México, 2001
- González Compean, Miguel, *Jurisdicción y democracia*, Cal y Arena, México, 2002
- González de Aragón, Arturo, *“Fiscalización y rendición de cuentas,”* en *Primer coloquio la transparencia nacional como política del estado democrático*, Instituto Nacional de Administración Pública - Secretaría de la Función Pública, México
- González Oropeza, Manuel, *El siglo diez y nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
- González Pedrero, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993
- González Roura, Felipe, *Análisis del Sistema electoral mexicano*, Instituto Federal Electoral, México, 1997.
- Gough, John Wiedhoff, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Clarendon Press, Oxford, 1985
- Granados Chapa, Miguel Ángel, *“Plaza Pública,”* en *Reforma*, 9 de septiembre de 2006.
- Greco, Temoria, *“La segunda vuelta cuestión de gobernabilidad”*, en *El Universal*, Año 2, número 55, del 5 de julio de 1998.
- Griner, Steven, y Zovatto, Daniel, *Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas Electorales en América Latina*, OEA – IDEA Internacional, 2004

- Griner, Steven. y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Organización de los Estados Americanos - Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Costa Rica, 2004
- Groppali, Alessandro, *Doctrina General del Estado*, Porrúa, México, 1994
- Guerrero, Jaime, “2 de julio de 2006. ¿Resistirán los órganos electorales?,” en *Revista para la democracia social*, No. 14, Año 4, Marzo 2006
- Gutiérrez, Jerónimo, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001
- H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Diario de Debates, 1917, 15 de diciembre.
- H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Diario de Debates, 1921, Noviembre.
- Häberle, P., *Las garantías del contenido esencial de los derechos fundamentales en la ley fundamental de Bonn*, traducción de J. Brage Camazano, Dykinson, Madrid, 2003
- Haberle, Peter, “La Constitución como cultura,” en *Revista Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, Centro de Estudios políticos constitucionales, numero 6, Madrid, Enero-Diciembre 2002
- Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003
- Habermas, J., *Teoría de la acción comunitaria*, traducción M. Jiménez Redondo, Taurus, Madrid, 1987.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, España, 1998.
- Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1981
- Habermas, Jürgen, *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid, 1989.
- Hague, J., Rod, Harrop, Martin, y Breslin, Shaun, *Comparative Government and Politics*, Macmillan, Londres, 1993
- Hale, Charles, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Siglo XXI, México, 1972
- Hamill, Hugh, *Caudillos: Dictators in Spanish America*, University of Oklahoma Press, Norman, 1992.
- Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *El Federalista*, traducción Gustavo R. Velasco, FCE, México, 1987
- Hauriou, Maurice, *Principios de derecho constitucional*, traducción por Ruiz del Castillo, C, Madrid, 1929.



- Hedlund, Ronald, Freeman, Patricia, "A Strategy for Measuring the performance of legislaturas in processing decisions," en *Legislative Studies Quarterly*, volume 6, número 1, febrero 1981
- Held, David, *Modelos de democracia*, traducción de Alberto Teresa, Alianza editorial, Madrid, 1992.
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, traducción Luis Tobio, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.
- Heller, William, *Cómo entender a las legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007
- Heras, Xifra, Jorge, *Curso de derecho constitucional general*, Tomo I, Segunda edición, Editorial Bosch, Barcelona, 1957.
- Heras, Xifra, Jorge, *Formas y fuerzas políticas*, Editorial Bosch, Barcelona, 1958.
- Heredia Vargas, Raimundo, "Gobernabilidad: una aproximación teórica," en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002.
- Heredia Vargas, Raimundo, "Gobernabilidad: una aproximación teórica," en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002.
- Herman Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942
- Hernández Martínez, Hugo, "Democracia Directa," en *Revista del H. Congreso del Estado de Chilpancingo de Guerrero*, LVI Legislatura, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, No. 21, Año. 4, segunda época, Julio – Agosto 2001
- Hernández Octavio, A., "La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales," en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, LII Legislatura, Tomo I, Cámara de Diputados, México, 1985
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "Cambio Político y renovación institucional. Las gobernaturas en México," en *Foro internacional*, número 174, octubre – diciembre de 2003.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "Democracia y movimientos sociales," en *Revista Confluencia XXI*, número 1, Abril – Junio 2008
- Hernández, Ernesto, y Vivero, Igor, "Estudio comparado sobre estructuración ideológica en tres legislaturas locales de México," ponencia presentada en el *Tercer Congreso de ALACIP*, Campinas, Brasil, 4-6 septiembre 2006
- Herring, Hubert, *A History of Latin America*, Nueva York, 1968

- Hill, Christopher, *De la reforma a la revolución industrial. 1530-1780*, Ariel, Barcelona, 1980.
- Hill, Christopher, *Orígenes intelectuales de la revolución inglesa*, Critica, Barcelona, 1980
- Hillmann, K.H., “Estado de Derecho”, en *Diccionario enciclopédico de sociología*, Herder, Barcelona, 2001
- Himes, James, *La formación de capital en México, en la economía mexicana. II Política y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973
- Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, traducción de Manuel Sánchez, FCE, México, 1986.
- Horowitz, Donald, “Una comparación de sistemas democráticos,” en *Confluencia*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Agosto, 2008
- Houriou, André, *Derecho público y constitucional*, Barcelona, Ariel, 1971.
- Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Hume, David, *A Treatise of Human Nature Book III*, Part II, Sect. IX, Tome 2, edition Everyman’s Library, Londres, 1956.
- Huneus, Carlos, y Berrios, Fabiola, *El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile*, CERC, Santiago de Chile, 2004
- Huntington, Samuel P., Cruzier, Michel J., y Watanuki, Joji, *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commission*, University Press, New York, 1975.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, España, 1994
- Hurtado, Javier, “El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas”, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001
- Ibarra Pedroza, Enrique, “El Derecho electoral en la Constitución Mexicana y la evolución del sistema para la integración del Congreso mexicano”, en <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/proces3.htm>
- Ilcilio Vanni, *Filosofía del Derecho*, trad. de Rafael Urbano, Madrid, 1941.

## PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

- Instituto Federal Electoral, “El voto y la representación democrática”, en *Apuntes de cultura democrática*, Tomo 3, segunda edición, diciembre de 1997, México.
- Instituto Federal Electoral, “Los valores democráticos,” en *Apuntes de cultura democrática*, Tomo I, diciembre 1997, México.
- Instituto Federal Electoral, *El Sistema Electoral Mexicano*, México, 1994
- Instituto Federal Electoral, *El voto y la representación democrática*, Tomo 3, México, 1997
- Instituto Federal Electoral, *La Reforma Política y Electoral en México*, México, 1994
- Inter-American Development Bank, *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, DC, 2006.
- Iñiguez, Diego, Sabine, Friedel, “La prohibición de partidos políticos en Alemania,” en *Claves de razón práctica*, numero 122, mayo 2002, Madrid
- Iturralde Sesma, “Cuestiones de técnica legislativa,” en *RVAP*, numero 24, 1989.
- Ivancich, Norberto, “El Estado Moderno,” en *Curso de Política, Estado y Modernización en la Provincia de Buenos Aires*, IPAP, 2003.
- James, Philip, *Introduction to English Law*, Butterworths, London, 1989.
- Jáuregui Arrieta, Carlos, *Breve historia del Parlamento Ingles*, Buenos Aires, Depalma, 1993
- Jefferson, Tomás, *Manual de Derecho Parlamentario*, edición Facsimilar, México, 2002
- Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Compañía Editorial Continental, S.S., México, 1956
- Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1954.
- Jiménez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Jiménez Badillo, Margarita, Vivero Ávila, Arnulfo Igor, y Hernández Norzagaray, Juan Ernesto, *Componentes analíticos para el estudio de las elites parlamentarias en México*, Universidad de Colima, 2007
- Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999
- Jiménez-Ottalengo, Regina, y Solórzano, Carmen, *La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer*, Universidad de Colima, 2007
- Jodelet, Denise, y Guerrero Tapia, Alfredo, *Develando la cultura, estudios en representaciones sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000

- Junquera, Rafael, *La reforma política*, Universidad Veracruzana, México, 1979
- Kaiser, André, *Institutional regimes*, Routledge, Londres y Nueva York, 1998
- Kant, *Metafísica de las costumbres*, editorial J. H. V. Kirchmann, Leipzig, 1870
- Karvonen, Lauri, "Legislation on political parties," en *Party Politics*, vol. 13, número 4, Reino Unido, sage publisher 2007
- Keenan, Denis, *English Law*, Pitman publishing great britain, 1992
- Kelsen, H., *Teoría pura del derecho*, traducción de R.J. Vernengo, Porrúa, México, 2003
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, traducción Rafael Luego Tapia y Luis Legaz, Comares, Barcelona, 1977.
- Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Maynez, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995
- Kendall Metcalf, Lee, "Measuring Presidential Power," en *Comparative Political Studies*, volumen 33, número 5, Junio 2000
- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al estado? Más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989
- Kohler, J., *El derecho de los aztecas*, traducción Carlos Rovalo y Fernández, en *Revista de Derecho Natural Mexicano*, Volumen III, número 9, México, Diciembre 1959
- Krader, Lawrence, *La formación del Estado*, editorial labor, S.A., Barcelona, España, 1972.
- Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*, Editorial Grijalbo, México, 1994.
- La Madrid, José Luis, *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- La porta, Francisco, "El derecho a informar y sus enemigos" en *Claves de Razón Practica*, número 72, mayo 1997.
- Lajous, Alejandra, *los orígenes del partido único en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- Lane, J.E., y Ersson, *Política europea, una introducción*, Madrid, Editorial Istmo, 1998
- Lanzaro, Jorge, *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, Argentina, 2003
- Lara Sáenz, Leoncio, "Artículo 41," en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002

- Larenz, Karl, *Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica*, Civitas, Madrid, 1985
- Lares, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852
- Larroyo, Francisco, *Historia comparada de la educación en México*, Porrúa, México, 1967
- Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Ariel, Barcelona, 1989
- Laski, Harold, *The rise and Decline of Liberalism*, Allen and Unwin, Londres, 1953
- Laslett, Peter, *Introducción y notas a los dos tratados sobre el gobierno*, Cambridge University Press, Cambridge, 1960
- Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971
- Lenk y Neumann, *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980
- Lever, Michael, "Divided Parties, Divided Government," en *Legislative Studies Quarterly*, volumen 24, número 1, febrero, 1999
- Levy, Leonard W., "Cabinet", en *Enciclopedia of the American Presidency*, New York, 1994.
- Lijphart, Arend, "Presidencialismo y Democracia de Mayoría," en *Hacia una democracia moderna, la opción parlamentaria*, Universidad Católica de Chile, 1990
- Linz, "The Perils Presidentialism," en *Journal of Democracy*, Johns Hopkins Press, 1990
- Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?," en Juan Linz, y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Tomo I, Perspectivas comparadas, Madrid, Alianza Editorial, 1997
- Linz, Juan, "Los peligros del presidencialismo," en *Journal of Democracy* 1, invierno 1990
- Linz, Juan, "Los riesgos del presidencialismo", en *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, año V. número 7, febrero-marzo de 1996
- Linz, Juan, *Democracia: presidencialismo y parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?*, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990.
- Linz, Juan, *Presidencial or parliamentary democracy: does it make a difference?*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- Linz, Juan, y Stepan, Alfred, *The Breakdown of democratic regimes: Europe*, volumen 2, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

- Lipset, S.M., The centrality of political culture, *Journal of Democracy*, vol. 1, num. 4, 1990
- Lipset, Seymour Martín, “La centralidad de la cultura política,” en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – septiembre 2008
- Lipset, *Social requisits for democracy*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1981
- Llanos, Mariana, y Nolte, Detlet, *Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007
- Llorens Borrás, José, *La estructura del Estado*, editorial Bosch, Barcelona, 1958
- Loaeza, Soledad, *Incertidumbre y riesgo en transiciones prolongadas; la experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000.
- Locke, John, *Ensayos sobre el gobierno civil*, Porrúa, México, 1988.
- Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 2000.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Traducción por Alfredo Gallego y Ana Bitarte, Ariel, Barcelona, España, 1988.
- Loewenstein, Kart, *Teoría de la constitución*, editorial Ariel, Barcelona, 1983
- López Guerra, Luis, “El gobierno y su regulación, enfoques positivos y negativos,” en *Revista española de Derecho constitucional*, número 70, enero-abril 2004.
- López Guerra, Luis, *Derecho constitucional. El ordenamiento constitucional, derechos y deberes de los ciudadanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003
- López Guerra, Luis, *La división de poderes: el gobierno*, Instituto de Ciencias Políticas-Universidad de Lleida, Barcelona, 2000
- López Montiel, “Gustavo, Instituciones y cambio político en México,” en *Juris Polis*, año 3, volumen 1, Tecnológico de Monterrey, México, 2003
- López Portillo, José, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, Fernández editores, México, 1988
- Lord, William, *The Last great frenchman, a life of general De Gaulle*, John Wiley and Sons Publisher, 1993
- Lowell, Abbott Lawrence, *Public opinion and popular government*, Nueva York, 1913
- Loza Otero, Nicolás y López Lara Álvaro, “¿Y después del consenso? Congreso y gobernabilidad en el año 2000,” en *Revista del Senado de la República*, LVII Legislatura, Volumen 5, No. 16, Julio – Septiembre 1999.

## PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Lucas Verdu, Pablo, “El derecho constitucional como derecho administrativo,” en *Revista de Derecho Público*, numero 13, Madrid, 1982.

Lucas Verdú, Pablo, *La lucha por el Estado de Derecho*, Real Colegio de España, Bolonia, 1975.

Luhmann Niklas, *El derecho de la sociedad*, editorial Herder, México, 2005

Luhmann, Niklas, “Dos lados de la ley en el Derecho Comparado-Conflicto e Integración en el Mundo de Hoy,” en 40 aniversario del *Instituto de Derecho Comparado en Japón*, la Universidad Chuo, Tokio, 1989.

Luis Ramírez, Diego, *La Comisión Nacional Tripartita*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974

Lujambio, Alonso, “Gobiernos divididos en once estados de la federación, 1989 - 1997”, en *Gobernar sin mayoría*, Taurus, México, 2002

Lujambio, Alonso, “Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano,” en Foro Internacional 133, numero 3, julio – septiembre, 1993.

Lujambio, Alonso, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000

Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Lynch, John, *Caudillos in Spanish America, 1800 – 1850*, Claredon Press, Oxford, 1992.

Mackenzie, M., *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962

Madrid, Miguel de la, “La división de poderes en las entidades de la federación mexicana,” en *Revista de la Facultad de Derecho*, numero 52, México, octubre – diciembre 1963

Magaloni, Beatriz, “Dos vueltas. Legitimidad o Fragmentación”, en *Voz y voto*, número 64, Junio 1998.

Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Argentina, 2002

Mair, Peter y Van Biezen, Ingrid, “Party membership in Twenty european democracias,” en *Party politics*, número 7, 2001.

Maitland, F.W., *Sketch of English Legal History*, editorial By J.F. Colby, New York, 1915.

Maitland, Frederick William, *The History of English Law before the time of Edward 1*, CUP, 1898,

Manetti, Michela, *La Legittimazione del diritto parlamentare*, Giufré Editore, 1990

Manin, Bernard, Checks, “Balances and Boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787,” en *Biancamaria Fontana, The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989

Mannheim, Karl, *Libertad, poder y planificación democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974

Mansfield, C, *Taming the prince. The ambivalence of modern executive power*, The free press, Nueva York, 1989

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, traducción Antonio Gómez Robledo, Porrúa, México, 2003.

Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, siglos XV a XVIII, Madrid, 1972.

Maravall, José María y otros, *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1998

March, James, y Olsen, Johan, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York

Mariñez Navarro, Freddy, “Gobernabilidad y reforma política en México,” en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002.

Mark P. Jones, *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, Notre Dame Press, 1995.

Martínez Assad, Carlos, *Los sentimientos de la región. Del viejo centralismo a la nueva pluralidad*, México, Océano, 2001

Martínez Báez, Antonio, *Obras, Tomo I, Político – Constitucionales*, UNAM, México, 1994.

Martínez de Pison Cavero, José, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1993

Martínez Elipe, León, *Introducción al derecho parlamentario*, Aranzandi, Pamplona, España, 1999

Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 2000



- Martínez, Antonia, “Diputados clivajes y polarización en México,” en *Perfiles latinoamericanos*, número 11, México, 1997.
- Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?. Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México, 1997.
- Marván, Ignacio, *La Revolución mexicana y la organización política de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010
- Marván, Laborde, Ignacio, “De las relaciones de colaboración del Ejecutivo en la función legislativa,” en *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, SCJN, México, 2006
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Parlamento y consolidación de la democracia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2009
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles, y Arrellano Trejo, Efrén, “La cámara de diputados y la opinión pública,” en *boletín CESOP*, número 1, México, octubre 2002
- Matteucci, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, traducción de F.J. Ansuategui Roig y M. Martínez Neira, Trotta-Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho de Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998
- Mayers, Roy T., “Legislative Budgeting in México: Aspirations and choices,” en *Conferencia sobre reforma del Estado*, enero 27, México, 2000
- Mayhew, Leon H., *Law and Equal Opportunity: A Study of the Massachusetts Commission Against Discrimination*, Cambridge Mass, 1968
- Mazzoleni, Gianpietro, *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bolonia, Italia, 2004
- McIlwain, Charles, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1991
- McIlwain, C.H., “The Tenure of English of English judges,” en *Constitutionalism and the changing world*, Cambridge University Press, 1939
- Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del estado en el derecho público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979.
- Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de cultura económica, México, 2003
- Merkel y Andres Busch, *Demokratie in Ost und West*, UTE, Frankfurt Mein, 1999
- Meyer, Lorenzo, *El Estado en busca del ciudadano: Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Océano, México, 2005

Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las Contradicciones del sistema político mexicano*, Sexta reimpresión, 1995.

Meyer, Lorenzo, Reyna, José Luis, *Los sistemas políticos en América latina, Siglo XXI Editores*, México, 1989

Mezey, Michael, “*Classifying Legislature*”, Oxford University Press, 1990.

Mezey, Michael, “Legislatures: Individual Purpose and institutional performance,” en *American Political Science Association*, Washington, 1993

Mill, J.S., *Del gobierno representativo*, trad. de De Iturbe, M., Tecnos, Madrid, 1985

Mirón, Rosa María, *De la hegemonía a la oposición: el PRI y su cambio organizativo*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004

Mirón, Rosa María, y Espinoza, Ricardo, *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones políticas de autoridad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004

Moctezuma Barragán, Esteban, “Ciudadanía fantasma,” en *El Universal*, año 92, número 32, 937, del 28 de diciembre de 2007

Moctezuma Barragán, Esteban, “Necesitamos un Estafo fuerte,” en *El Universal*, Año 92, No. 32881, del 2 de noviembre de 2007

Moctezuma Barragán, Esteban, “Democracia sin partidos,” en *El Universal*, Año 91, No. 32839, del 21 de septiembre de 2007

Modoux, Magali, “Geografía de la Gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?,” en *foro internacional*, 2006.

Molas, Isidre, *La oposición en el parlamentarismo mayoritario*, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 2, 1989

Monsiváis, Carlos, “¿Sólo habrá votos inútiles?,” en *El Universal*, del 6 de mayo de 2007.

Montemayor, Carlos, “El pensamiento político clásico y la actualidad,” en *Revista del Senado de la República: México hacia el año 2000 LVII Legislatura*, Volumen 5, No. 15, Abril–Junio 1999.

Montero Gibert, José Ramón, “Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación,” en *Revista de las cortes españolas*, 1985

Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, traducción Nicolás Estevanez, Porrúa, México

Montesquieu, *Leyes, gobiernos y poderes*, Civitas, Madrid, 1986.

## PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Mora-Donatto, Cecilia, *Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007

Morales Paulin, Carlos A., *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1995

Morelos y Pavón, José María, *Sentimientos de la Nación, en Constitución, actas y otros documentos de la Junta Revolucionaria de Chilpancingo en la Nueva España*, hallados entre los papeles sorprendidos al cabecilla Morelos en la acción de Tlacotepec, Archivo General de la Nación, volumen único.

Moreno Bonett, Margarita, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, serie III, Volumen I, Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana, Tomo III, México. 1997.

Moreno, Daniel, *Congreso constituyente de 1916 - 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967

Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1993.

Moreno, Daniel, *Raíces ideológicas de la constitución de 1917*, colección metropolitana, México, 1973.

Moreno, E., Crisp, B., y Shugart Matthew, *The Accountability Deficit in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, 2003

Mori, Arturo, *Crónica de las cortes constituyentes de la Segunda República española*, Aguilar, Madrid, 1933

Morlino, Leonardo, “Calidad de las democracias. Notas para su discusión”, en *Metapolítica*, número 39, enero – febrero 2005.

Morlino, Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Morlino, Leonardo, *Democracia y democratizaciones*, ediciones Cepcom, México, 2005

Morlino, Leonardo, *Las democracias*, Alianza, Madrid, 1996

Morlino, Leonardo, *Los autoritarismos y las democracias*, en *Manual de ciencia política*, Alianza Universidad, Madrid, 1996

Morse, Richard, Political Theory and the caudillo, en *Hispanic American Historical Review*, University, Pittsburgh, febrero 1994.

Mosca, Gaetano, *De la Théorie des Gouvernements et du Systeme Parlementaire*, Milán, 1925

Mouffe, CH, *La política democrática hoy en día*, Plaza y Valdés, México, 1998.

Muñoz Conde, Francisco, y García Aran, Mercedes, *Manual de derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Muñoz Ledo, Porfirio, “Hora de un jefe de gabinete,” en *El Universal*, entrevista con Oscar Hinojosa, 19 de agosto de 2003

Muñoz Ledo, Porfirio, “La izquierda para qué,” en *El Universal*, Año 91, No. 32,839, del 21 de septiembre de 2007

Muñoz Ledo, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Nacif, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México,” en *Política y gobierno*, volumen 4, numero 1, México, 1997

Nacif, Benito, *El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*. CIDE, México, 1999

Nacif, Benito, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, CIDE, México, 2002.

Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2007.

Needler, Martin, *Conclusión: The legislatura in a Democratic Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1995

Negretto Gabriel, “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina, en *Revista Mexicana de Sociología*, numero 1, enero – marzo, México, 2003

Negretto, Gabriel, “Multiparty Systems and Institutional Design. Explaining Constitutional Change in Latin America,” ponencia presentada para el *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Nicosia, Abril 2006

Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile.

Noguera Alcalá, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, Porrúa, México, 2004.

Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambios en América latina*, Nueva sociedad, Caracas, Venezuela, 1988.

Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus Parlamentarismo América Latina*, editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991.

Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos,” en *Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos*

*Electoral*, Memoria publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, julio de 1996

Nohlen, Dieter, *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Editorial Iberoamericana, Madrid, España, 1995.

Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

Nohlen, Dieter, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981

Noriega, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

O'Donnell, Guillermo, "Horizontal accountability in new democracies," en *Journal of Democracy* 9, Universidad Católica de Chile, 1998.

O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires, 1988

O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy," en *Journal of Democracy*, numero 5, January 1994, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

O'Donnell, Guillermo, "Las poliarquías y la (ine)fectividad de la ley en América Latina," en *Disonancias, críticas democráticas a la democracia*, Prometeo Buenos Aires, 2007

Oelckers Camus, Osvaldo, *Tópicos modernización del poder legislativo*, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1998

O'Gorman, Edmundo, México. "El trauma de su historia", en *Cien de México*, Conaculta, México, 1999.

Olvera, Alberto J., "Ciudadanía y Democracia," en *Cuadernos de divulgación Democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 2008

Olvera, Alberto J., *Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México*, Fondo de Cultura Económica, 2003

Ömer Faruk Genckaya, *Reforming Parliamentary Procedure in Turkey*, Universidad de Bilkent, Turquía, s.f., 2007.

- Orozco Henríquez, J. Jesús, *Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003
- Ortega Pizarro, Fernando, “Partidos mantendrán jugosos recursos,” en *El Universal*, Año 92, No. 32,967, del 27 de enero de 2008
- Ortiz Arana, Fernando, “Redimensionar al presidencialismo mexicano,” en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – septiembre 2008, México.
- Ortiz Arana, Fernando, y Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, Sista, México, 2005.
- Ortiz Proal, Fernando, “Reflexiones parlamentarias,” en *El Universal*, año 92, No. 32,916, del 7 de diciembre de 2007, México
- Osorio, Jaime, *El Estado en el centro de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005
- Ostrogorski, M., *La democracia y los partidos políticos*, Mínima Trotta, Madrid, 2008
- Ots Capdequi, José María, *Manual de historia del derecho español en las indias y de derecho propiamente indiano*, Buenos Aires, 1943
- Ovalle Favela, José, “*Teoría General del Proceso*”, Oxford University Press, Harla, México, 1991
- Palma-Rangel, Manuel, “Reforma económica y arreglos institucionales en México: el legado de las instituciones políticas,” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, numero 14 – 15, Barcelona, diciembre 2003.
- Palomino Ortega, Francisco Jesús, "Editorial", en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año VI, número 63, noviembre-diciembre, 1998.
- Panbianco, Ángelo, *Modelos de Partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990
- Pantoja Morán, David, García Laguardía, Jorge Mario, *Tres documentos constitucionales en la América española preindependiente*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975
- Pardinas, Juan E., “*Tu y tú voto construyen la democracia*”, Porrúa, México, 2006.
- Parejo, Luciano, “Estudios sobre el gobierno,” en *Seminario sobre el proyecto de ley reguladora del gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1996.
- Parkes, Henry, *La historia de México*, editorial Diana, México, 1986.
- Pásara, Luis, “Justicia y ciudadanía realmente existentes,” en *Política y gobierno*, volumen IX, numero 2, segundo semestre 2002

Pascoe Pierce, Ricardo, “¿Presidencialismo o parlamentarismo?” en *El Universal*, Año 92, No. 32,872, 24 de octubre de 2007.

Pascua Mateo, Fabio, “Los secretarios de Estado,” en *Revista parlamentaria de la asamblea de Madrid*, volumen 2, junio de 2004

Pasquino, Gianfranco, “Semi-presidencialismo: A political model at Work, European,” en *Journal of Political Research* 31, 1997

Pasquino, Pasquale, “One and three: Separation of powers and the Independence of the judiciary in the Italian constitution,” en *Constitutional Culture and Democratic rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001

Patiño Camarena, Javier, *Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico*, Siglo XXI, México, 1985

Pau I Vall, Francesc, *Nota preliminar: Un parlamento para el siglo XXI*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006

Payne, Mark, Zovatto, Daniel, *La política importa: El equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo. Papel de la constitución y los partidos políticos*, Washington, D.C., 2003

Paz, Octavio, *El voto y la representación democrática*, Instituto Federal Electoral, México, diciembre de 1997

Peces-Barba Martínez, G., *Derechos sociales y positivismo jurídico*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, Madrid, 1999.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003.

Pegoraro, Lucio, *Forme di governo, definizioni classificazioni*, CEDAM, Padua, 2008

Pegoraro, Lucio, *Rinella, Angelo, Semipresidenzialismi*, CEDAM, Padua, 1997

Peña Nieto, Enrique, “Mayorías en el Congreso para un Estado eficaz”, en *El Universal*, Editorial, 16 de marzo de 2010

Pereira Menaut, Carlos Antonio, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Colex, Madrid, 1997

Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1997

Pérez Royo, Javier, *Introducción a la teoría del Estado*, Barcelona, 1980.

Pérez Serrano, Nicolás, *La constitución española de 9 de diciembre 1931: Antecedentes, texto, comentarios, editorial Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932.

Peschard, Jacqueline, “Transparencia y partidos políticos”, en *Cuadernos de transparencia*, número 8, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007.

Pharr, Susan J., y Ptnam, Robert D., *Disaffected democracies, what’s troubling the trilateral countries*, Princeton University Press, Princenton, 2000

Philip, George, “The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective,” en *Government and Opposition*, número 34, 1999.

Platas Martínez, A., “Derecho para inocentes. Breve contribución al debate de las ideas jurídicas,” en *Pensamiento jurídico veracruzano*, Gobierno de Veracruz, numero 2, Xalapa, Veracruz, 2001.

Platón, *La República*, traducción Patricio Azcarate, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 2000.

Pocok, J.G.A., “Burke and the Ancient Constitución-A problem in the History of ideas,” en *The Historical Journal*, volume 3, numero 2, 1998.

Polsby, Nelson, *Handbook of political science*, Addison – Wesley, Londres, 1975

Porrás Nadales, Antonio, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1969

Pozas Horcasitas, Ricardo, *La reforma electoral y su contexto sociocultural*, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996

Prelot, Marcel y Boulovis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, París, 1990.

Programa de Naciones unidas para el desarrollo, *Informe sobre el desarrollo humano 2002*, Programa PRD, X Congreso Nacional Extraordinario, Numeral 51, México, 17 de Agosto de 2007.

Prud Homme, Jean – Francois, “El IFE de instituciones y hombres...” Los mecanismos Electorales, en *El Universal, Bucareli Ocho*, 23 de Noviembre de 1997, Año 1, Número 27.

Prud’homme, Francois Jean, “Consulta popular y democracia directa,” en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1997.



- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1991
- Przeworski, Adam, *Política y administración*, CLAD – Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2004
- Przeworski, Adam, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995
- Przeworski, Adam, “México necesita fortalecer a su presidencia,” en *El Universal*, del 9 de diciembre de 2007
- Puertas Gómez, Gerardo, “Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico - conceptual,” en *Revista del Tribunal Federal Electoral de Poder Judicial de la Federación*, número 11, México, 1998
- Puertas Gómez, Gerardo, *Democracia semidirecta, y constitución en México*, Facultad Libre de Derecho de Monterrey, 1992.
- Puga Cisneros, Arnoldo, “Gobierno, participación ciudadana y democracia en el Distrito Federal,” en *Revista Estudios políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986
- Puga Cisneros, Arnoldo, *Gobierno, democracia y participación ciudadana en el Distrito Federal: del terremoto a la consulta popular (1095-1987)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991
- Rabasa Emilio, *Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México*, Porrúa, México, 2003
- Rabasa, Emilio O., *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956
- Rabasa, Emilio, “El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza,” en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho VII*, México, 1995.
- Rabasa, Emilio, “*La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la organización política de México*”, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1999
- Rabasa, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Rabasa, Oscar, *El derecho angloamericano*, Porrúa, México, 1982.
- Rainer, Arnold, *Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del parlamento en el derecho alemán*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000
- Ramírez Vidal, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la independencia a la revolución*. Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, México, abril de 2000.

- Rangel Gaspar, Eliseo, “El escrutinio de Segunda vuelta,” en *Revista Quórum*, H. Cámara de Diputados, número 64, Enero 1999, México
- Rangel, Gaspar, Eliseo, *Los contextos de la estasiología*, Porrúa, México, 1996.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, España, Agosto, 2007.
- Redslob, Robert, *Régimen parlamentario*, Marcel Girad, Paris, 1924
- Reilly, B., *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, 2001.
- Revels, Francisco, *La coalición dominante en el partido acción nacional: líderes, parlamentarios y gobernadores*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004
- Revels, Francisco, *Partidos emergentes en México, Convergencia*, Gernika, México, 2008, Revenga, Miguel, *La formación del gobierno en la constitución española de 1978*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1988
- Reviriego Picón, Fernando, *El gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2003
- Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 1974, México
- Reyes Heróles, Jesús, *La historia y la acción: la revolución y el desarrollo político de México*, ediciones Oasis, México, 1978.
- Riggs, Fred W., “The survival of presidentialism in America: Para-Constitutional Practices,” en *International Political Science Review* 9, Octubre 1988
- Rivera, Julio Cesar, “El derecho a la vida privada. Su regulación y contenido en la legislación y jurisprudencia comparadas”, en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, febrero 1989.
- Rivero, Jean, *Derecho administrativo*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984
- Rivlin, Geoffrey, *Understanding the Law*, Oxford Great Britain, 2004
- Robert, Michels, *The Iron Law of Oligarchy*, Nelson Thornes Ltd, Tottenham, England, 2003
- Roberts, Alasdair, *Blacked Out: Government Secrecy in the information Age*, Cambridge University Press
- Rodríguez Saldaña, Marcial, *Perspectivas del parlamentarismo en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001

Rogo Salgado, Argimiro, “Globalización, integración mundial y federalismo,” en *Revista de Estudios Políticos*, número 109, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

Romero Apis, José Elías, *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, México, 2003

Romilly, J. de, *Los fundamentos de la democracia*, Cupsa, Madrid, 1977.

Roper, Steve, “Are all semi-presidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes,” en *Comparative Politics*, número 3, volume 34, abril 2002

Rosenberg, Gerald, Judicial Independence and the Reality of Political power, en *The Review of politics*, volumen 54, verano 1992

Rubio Llorente, F., “La forma del poder,” en *Revista de Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1997

Rubio Llorente, Francisco, “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho,” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 16, Madrid, España, 1986.

Rubio Llorente, Francisco, *El control parlamentario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993

Rubio, Luis, y Estrada Sámano, Fernando, “Reforma del Estado,” en *Revista del Senado de la República*, abril – junio 1996

Ruiz Miguel, Carlos, *El derecho a la protección de la vida privada en la jurisprudencia del tribunal europeo de derechos humanos*, Civitas, Madrid, 1994

Ruiz Sanz, M., “De la ciencia de la legislación hacia la técnica legislativa”, en *AFD XIV*, 1997.

Sagües, Néstor Pedro, *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, Porrúa, México, 2004

Sainz Moreno, Fernando, *La calidad de las leyes*, Vitoria, parlamento Vasco, 1989.

Salazar Ugarte, Pedro, *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007

Salazar, L., “El Estado y las precondiciones de la democracia,” en *Configuraciones*, número 10-11, Fundación Carlos Pareyra/IETD, 2002-2003.

Salazar, L., “Política y democracia e México”, en *Configuraciones*, número 12-13, Fundación Carlos Pareyra/IETD, 2003

Salazar, Luis y Woldenberg, José, “Principios y valores de la democracia,” en *Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, México, julio de 1995, México.

Salazar, Luis, "¿Más allá del presidencialismo?", en Gilberto Rincón Gallardo, *La reforma pactada*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura/Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995.

Salazar, Luis, “Los partidos después de las elecciones,” en *Nexos*, número 236, México, Agosto 1997.

Salgado Loyo Alfredo, *El Estado y los Partidos Políticos*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1999

Salgado Pasantes, Hernán, “La Hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica. Entre el mito y la realidad”, en *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 12 al 15 de Febrero de 2002

Sánchez Agesta, Luis, División de poderes y poder de autoridad del derecho, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 25, 1989

Sánchez Agesta, Luis, *Principios de teoría política*, editora Nacional, Madrid, 1979.

Sánchez Bringas, Enrique, “Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral”, en *Informe del proceso electoral 1987-1988*, Tribunal de lo Contencioso Electoral, México, 1988.

Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 2002

Sánchez Gudiño, Hugo, Farrera Bravo, Gonzalo, *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011

Sánchez, Héctor, "Cambio político y división de poderes", en *Revista del Senado de la República*, volumen 2, número 3, abril-junio de 1996.

Santamaría, Julián, “El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después,” en *Revista de estudios políticos – Nueva época*, número 84, abril – junio 1994.

Santamaría, Julián, “Transición controlada y dificultades de consolidación: ejemplo español”, en *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid, 1982

Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990

Santiago Castillo, Javier, *PMT: la difícil historia*, Posada, México, 1987

- Santos de la Garza, Luís, “Justicia electoral en México,” en *Revista del Senado de la República*, Volumen 2, No. 4, Julio – Septiembre 1996, México.
- Sarmiento, Sergio, “La consolidación de la democracia en México y América Latina,” en *Memoria Foro: La consolidación de la democracia en México y América Latina*, Senado de la República, LIX Legislatura, México, 2004, pp. 187 – 190
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, traducción Miguel Ángel González Rodríguez, Tribunal Electoral – Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- Sartori, Giovanni, “Elogio del semi-presidencialismo,” en *Revista Italiana di Scienza Politica*, número 1, volumen 25, abril 1995.
- Sartori, Giovanni, “La influencia de los sistemas electorales”, en *Estudios Públicos* 17, Santiago, 1985.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de ciencia política*, Alianza, Madrid, 1992.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992
- Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 2005.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una introducción de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados con el posfacio. La transición de México. ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1999
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1987.
- Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho administrativo*, Barreiro y Ramos, Montevideo, 1974.
- Schauer, Frederick, *Free speech: a philosophical enquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004
- Schedler, Andreas, *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.
- Schickler, E., y Rich, A., “Controlling the floor: Parties as Procedural coalitions in the House,” en *American Journal of Political Science*, volume 41, number 4, Octubre 1997
- Schmill, Ulises et al, *Vigencia de la Constitución de 1917*, LXXX Aniversario, Archivo General de la Nación, 1998

- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Traducción de Francisco Ayala, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934
- Schmitt, Carl, *La situación histórico-intelectual del parlamentarismo hoy*, Tecnos, Madrid, España, 1992
- Schmitt, Carl, *Legalidad y legitimidad*, editorial Struhart y Cia, Buena Aires, 1994.
- Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Técnos, Madrid, 1990
- Schneider, Juan, *El regimen parlamentario. Manual de derecho constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 1996.
- Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Traducción por editorial Orbis, Barcelona, 1988.
- Secco Ellauri, Oscar, y Baridon, Daniel, *Historia Universal, Edad Media*, Editorial Kapelusz, Argentina, 1972
- Secretaría de Gobernación, *Retos de la gobernabilidad*, México, 2005.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Porrúa, México, 1988
- Serraferro, Mario, “Presidencialismo y reforma política en América Latina,” en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 8, enero-abril de 1991, Madrid, España
- Serrano Migallón, Fernando y Arriola Woog Carlos, *Temas Selectos de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y la UNAM, 2003, México
- Serrano Migallón, Fernando, El presidencialismo mexicano en perspectiva, en *Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, Julio – Septiembre 2008
- Seyes Helú, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978
- Shepsle, Kenneth A., y Bonchek, Mark S., *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, Taurus - CIDE, México, 2005
- Shugart y Carey, *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- Shugart, Mattew, “Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización”, *BID*, Washington, 2001.
- Siavelis, Peter M., *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2000

- Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, Porrúa, México, 1986
- Sierra, Justo, *Juárez: su obra y su tiempo*, Porrúa, México, 1989
- Sierra, Justo, *Obras Completas*, Porrúa, México, 1994.
- Sierra, Justo, *Periodismo político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
- Silva Herzog Márquez, Jesús, *La democracia y la división de poder*, Porrúa, México, 2006
- Silva, A., *Tratado de derecho constitucional*, editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997
- Simon, Dieter, *La independencia del juez*, Ariel, Barcelona, 1985
- Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema jurídicos contemporáneos*, editorial Porrúa, México, 2006
- Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema Parlamentario y Sistema Presidencial*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Julio 2008
- Sirvent, Carlos, *Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002
- Skach, Cindy, "Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy," en *Constitutional Political Economy*, numero 16, 2005
- Skinner, Quentin, "History and Ideology in the English Revolution," en *The Historical Journal*, volume 8, numero 2, 1965.
- Soto, Clemente, *Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos*, editorial Limusa, México, 1985.
- Spotas, A.A., *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*, Plus Ultra, Buenos Aires 1993.
- Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la república federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987
- Stoker, Gery, *Local Governance and Democracy in Twenty-First Century*, Democracy at the Local Level, en *The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*, IDEA, 2001
- Sugawara, Masae, *Cronología del proceso de la independencia de México 1804 – 1824*, Archivo General de la Nación, México, 1985.
- Sundsquist, J.L., "Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States," *Political Science Quarterly*, volumen 103, número 4, 1988.
- Tamayo y Samorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la constitución*, Fontamara, México, 1998

Tateiwa, Reiko, “El caudillismo y sus interpretaciones: un análisis sobre un fenómeno común de la historia de América latina en el siglo XIX,” en Cuadernos canela, 1995, España.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1990

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, Porrúa, México, 1992

Tenenbaum, Barbará, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Tenorio Antita, Xiuh Guillermo, “México y América Latina. Repercusiones de la segunda vuelta electoral en el crecimiento económico y la consolidación democrática”, en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Año VII, número 63, Noviembre-Diciembre 1998

Terrazas Salgado, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, en revista *Justicia del Tribunal Federal Electoral*, número 8, México, 1996

Terrón Motero, Javier, *Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006

Thede, Nancy, “Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado,” en *Primer encuentro multidisciplinario sobre democracia y formación ciudadana*, diciembre 2001

Thomas, W. Maurice, *Derecho e instituciones de la gran Bretaña*, ediciones minerva, México, 1945.

Tickner Arlene B., y Mejía Quintana, Oscar, *Congreso y democracia en los países de América Latina, región andina: deficiencias y estrategias*, OEA, - Universidad de los andes, Colombia, 1997.

Tocqueville, Alexis, *Democracia y pobreza*, Trotta, Madrid, 2006.

Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, editorial Guadarrama, Madrid, 1969

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996

Tomás Villarroya, Joaquín, “El refrendo ministerial durante la segunda república: Dos episodios conflictivos,” en *Revista de Derecho Político 12*, invierno 1981-1982.

Tomás Villarroya, Joaquín, “El voto de desconfianza en la II República,” en *Cuadernos de la cátedra Fadrique Furio Ceriol 3*, 1981.



Tomás Villarroya, Joaquín, “La formación de gobierno durante la II República,” en *Revista de Estudios políticos* 204, noviembre-diciembre 1975

Tomás Villarroya, Joaquín, “La prerrogativa presidencial durante la Segunda República: Mediatización,” en *Revista de Estudios Políticos*, número 16, julio-agosto 1980

Tomás Villarroya, Joaquín, “Presidente de la República y gobierno: sus relaciones,” en *Revista de estudios políticos* 31, enero-abril 1983.

Torres Estrada, Pedro, *Las tendencias del derecho constitucional en México*, Limusa, 2006

Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. Cal y Arena, México, 2001

Trejo, Raúl, *Mediocridad sin mediaciones*, Cal y Arena, 2001.

Trevelyan, George Macaulay, *La revolución inglesa: 1688-1689*, Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

Troper, Michel, *La maquina y la norma. Dos modelos de constitución*, traducción Juan Ruiz Manero, en *Doxa* 22, 1999

Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, Porrúa, México, 1978

Trujillo Zentella, Georgina, *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, México, 2003

Ulloa Zepeda, Julio, “Seis Libros de la sucesión presidencial en México”, en *Revista del Senado de la República: México hacia el año 2000*, LVII Legislatura, Volumen 5, No. 15, Abril–Junio 1999.

Ulrike, Liebert, “The centrality of parliament in the consolidation of democracy: A Theoretical exploration,” en *Political Science Institute Heidelberg*, Alemania, 1989

Uriarte, Edurne, “Introducción a la Ciencia política,” en *Curso Taller Formación para la apropiación curricular a profesores de Historia y Ciencias Sociales*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, IAP del Estado de México, México, 1997

Valadés Diego, *El Control del Poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998

Valadés Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-IIIJ, El Colegio Nacional, 2007

- Valadés, Diego, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, en Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.
- Valadés, Diego, “El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX,” en *Revista parlamentaria Iberoamericana*, número 2, Madrid, España, 1986
- Valadés, Diego, “La reforma del sistema presidencial mexicano,” en *Este País*, número 239, 01/03/2011, México
- Valades, Diego, “La transición del sistema presidencial mexicano,” en *Este País*, número 65, Agosto 1996, México
- Valadés, Diego, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en Diego Valadés y José Serna, *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- Valadés, Diego, *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994
- Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, Porrúa, México, 2005
- Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974.
- Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007
- Valadés, José C. *El pensamiento político de Benito Juárez*, México, Porrúa, 1972
- Valastro, Alessandra, Principi comuni a livello europeo in materia di propaganda elettorale televisiva, en *Quaderni costituzionali*, año XVII, número 1, Il Mulino, Bolonia, Italia, abril, 1997.
- Valdés Ugalde Francisco, “¿Qué régimen, cual Estado?”, en *El Universal*. 1 de julio de 2007
- Valdés Ugalde, Francisco, “¿Se aprende en cabeza ajena?”, en *El Universal*, del 6 de marzo de 2007
- Valdés Ugalde, Francisco, “La eterna transición,” en *El Universal*, Año 91, No. 32 827, del 9 de septiembre de 2007.
- Valdés Ugalde, Francisco, “Los tentáculos del anacronismo,” en *El Universal*, Año 92, No. 32960, del 20 de enero de 2008

- Valdés, Francisco, “¿Parlamentarismo?,” en *El Universal*, 11 de marzo de 2007.
- Valdez, Manuel Antonio, *Constitución Política de la Monarquía Española*, Impresor de Cámara S.M., Reimpresión en México, septiembre 1812,
- Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979
- Valencia Escamilla, Laura, “Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria,” en *Cuestiones constitucionales*, número 7, julio – diciembre 2002, p. 15
- Valenzuela, Arturo, "Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile", en *Revista de Ciencia Política*, número 7, Santiago de Chile, 1985
- Valenzuela, Arturo, “Las presidencias latinoamericanas interrumpidas,” en *Confluencia XXI*, número 1, Abril - Junio 2008
- Valenzuela, Arturo, *El debate actual sobre el presidencialismo y el presidencialismo en América Latina*, Instituto Federal Electoral, México, 2007.
- Valero Silva, José, *El legalismo de Hernán Cortes como instrumento de su conquista*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965
- Valles, J.M, Bosch, A, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997
- Vanossi, Jorge, *Enfoque jurídico de la corrupción en Américas*, Editorial propuesta y control 23, Buenos Aires, Argentina, 1992
- Varela Guinot, Helena, *Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- Varela, Helena, “De la economía a la política: las dificultades para aprobar las reformas económicas estructurales”, en *Información comercial española*, número 821, marzo-abril 2005
- Varela, Santiago, *Partidos y parlamento en la II República Española*, Ariel, Barcelona, 1978
- Vargas Cullell, Jorge, *Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos*, Homo sapiens, Buenos Aires, Argentina, 2003
- Vargas Llosa, Mario, “México en llamas”, en *El País*, 16 de enero de 1994.
- Vargas Solano, Néstor, “¿Manos sucias democráticas?,” en *Congresistas*, Año 8, número 181, del 15 al 28 de febrero de 2009
- Vecchio, Giorgio del, *Filosofía del Derecho*, Bosch, Barcelona, 1991

- Venustiano Carranza, Congreso constituyente 1916-1917, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo I, México, 1985
- Vile, M.J.C., *Constitutionalism and the separation of powers*, Clarendon Press, Oxford, 1967
- Villa, Manuel, *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*, Flacso-Porrúa, México, 1996
- Villabella Armengol, Carlos Manuel, Rivera Pineda, Arturo, *División de Poderes y Forma de Gobierno. El Presidencialismo en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- Villafuente Valdés, Luis Fernando, “Estado de Derecho y la construcción de la democracia en México. Una agenda mínima, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, volumen 001, numero 01, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, México, 2007
- Villagrás, Andía, M., “¿Democratización de la justicia?,” en Seminario Internacional, *La reinención de la política y la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 22 y 23 de Enero de 2001.
- Villarroya, Joaquín, “La prerrogativa presidencial durante la segunda república: su mediatización,” en *Revista de estudios políticos* 10, julio-agosto
- Villicañas, J.L., y García, R., *Walter Benjamín y Carl Schmitt: Soberanía y Estado de Excepción*, en Daimon Revista de Filosofía, número 13, 1996.
- Volio, Julieta, “El parlamento en la encrucijada: ¿un problema de forma de gobierno?,” en *Revista parlamentaria*, Asamblea Legislativa, Costa Rica, 1995.
- Volpi, Mauro, *Esiste una forma di governo semipresidenziale*, CEDAM, Padua, 1997.
- Von Bayme, Klaus, *La clase política en el Estado de partidos*, alianza editorial, Madrid, 1995
- Walker, I., “Presidencialismo, multipartidismo y sistema binominal. Una reflexión y una respuesta”, en *Política* 34. Santiago de Chile, 1996.
- Weatherford, M.S., “Responsiveness and deliberation in divided government. Presidential leadership in tax policy making,” *British Journal of Political Science*, vol. 24, num. 1, 1994
- Weber, Max, “Parliament and Government in a reconstructed Germany,” en *Economy and Society*, volume 3, Nueva York, 1968

## PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

- Weber, Max, *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, traducción José Medina Echavarría, FCE, México, 1964
- Weber, Max, *El político y el científico*, traducción Francisco Rubio Llorente, Alianza, Madrid, 1998
- Weber, Max, *Parlamento y Gobierno*, Alianza, Madrid, 1991
- Weber, Max, *Política y Ciencia*, ediciones Leviatán, Buenos Aires, 1978.
- Weldon, Jeffrey, *Changing patterns of executive-Legislative relations in Mexico*, Institute of latin-American studies, University of London/Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego.
- Weldon, Jeffrey, *Las fuentes del presidencialismo en México*, Paídos, Buenos Aires, 2002
- Weldon, Jeffrey, *The consequences of Mexico's mixed-member Electoral system 1988-1997*, Oxford University Press, New York, 2001
- Weldon, Jeffrey, *The Political Sources of Presidencialismo in Mexico*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997
- Wilson, Woodrow, *El gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- Woldenberg, José, "La transición a la democracia", en *Nexos 261*, septiembre de 1999
- Woldenberg, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Cal y Arena, México, 2006
- Yunes Linares, Miguel Ángel, *Retos y perspectivas de la Constitución mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, México, 2003
- Yunes, Miguel Ángel, "El Régimen político," en *Retos y perspectivas de la Constitución Mexicana*, Partido Revolucionario Institucional, Febrero 2003, México
- Zagrebelsky, Gustavo, *La crucifixión y la democracia*, Ariel, Barcelona, 1996
- Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987
- Zapatero Gómez, Virgilio, "De la jurisprudencia a la Legislación," en *Doxa 15-16*, Madrid, 1994
- Zazueta Villegas, Ricardo, *Participación ciudadana. La democracia de todos los días*, Porrúa, México, 2003.
- Zedillo, Ernesto, "Una nueva etapa para México. Segundo informe de gobierno," en *Revista del Senado de la República La reforma de la justicia*, Volumen 2, No. 4, Julio – Septiembre 1996, México.

**CUESTIONES FUNDAMENTALES DE DERECHO PÚBLICO**

Zepeda Patterson, Jorge, *Los intocables*, editorial Planeta, México, 2008.

Zovatto G. Daniel, “Las instituciones de la democracia a nivel nacional en América latina: Un balance comparado 1978 – 2007,” en *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Mayo 2007.