



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“El Mandato Libre en el Ejercicio Legislativo Mexicano”

Trabajo Terminal de Grado

Que para obtener el grado de:

MAESTRA EN DERECHO PARLAMENTARIO

Presenta:

Lic. Gabriela Gamboa Sánchez

TUTOR ACADÉMICO

M. en D. P. Félix Dóttor Gallardo

TUTORES ADJUNTOS:

M. en D. Miguel Ángel Vega Mondragón
Dra. Angélica García Marbella

Toluca, Estado de México, Junio de 2019

ÍNDICE

VOTO APROBATORIO 1	2
VOTO APROBATORIO 2	3
VOTO APROBATORIO 3	4
OFICIO DE IMPRESIÓN	5
DEDICATORIAS.....	6
ÍNDICE.....	7
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN.....	10
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN.....	14
DESARROLLO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.....	34
CAPÍTULO I.....	35
DEMOCRACIA Y EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN.....	35
1.1 Notas preliminares.....	35
1.2.- Democracia y el sistema electoral.....	36
1.2.1. Naturaleza y fin de los partidos políticos.....	41
1.2.2.- Sistema Representativo y derechos políticos.....	44
1.2.3 Representación por mayoría y representación proporcional.....	47
1.3 Teoría de la democracia como marco explicativo.....	48
1.3.1 Poder, Legitimación y Soberanía.....	53
1.4 Mandato Libre y Mandato Imperativo.....	59
1.5 El Ejercicio del Mandato Libre Como Derecho Político.....	61
CAPÍTULO II.....	64
LA REPRESENTACION POPULAR EN EL ESTADO DE MEXICO.....	64
2.1 Diseño de la representación popular mexicana.....	64
2.1.1 Los estudios congresionales en México.....	66
2.2 Diseño de la representación popular en el Estado de México.....	69
2.3 Análisis de la Ley Orgánica y del Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México.....	70
2.3.1 Instalación de la Legislatura.....	71
2.3.2 Apertura y clausura de los períodos de sesiones ordinarias.....	72
2.3.3 Órganos de la Legislatura.....	73

2.3.4 Grupos Parlamentarios	79
2.3.5 Votaciones.....	81
2.4 Ejercicio comparado de las acciones de la LVII, LVIII y LIX Legislatura Local	82
2.4.1 Normas internas de los grupos parlamentarios para procurar la disciplina y cohesión partidista.....	83
2.4.1.1 Disciplina y cohesión partidista.....	84
2.4.1.2 Normas internas del PAN, PRI y PRD.....	85
2.4.2 Ejercicio legislativo en el congreso local.....	91
2.5 El comportamiento de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas locales en sentido estricto.....	98
CAPÍTULO III	101
LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLATURA.....	101
3.1 Conveniencia de la voluntad ciudadana en el parlamento	101
3.2 Límites de la Voluntad Ciudadana en el ejercicio legislativo	106
3.3 Conveniencia de una reforma Legislativa.	108
CONCLUSIONES	111
FUENTES DE CONSULTA.....	113
ANEXO ÚNICO	121

RESUMEN

La presente investigación tiene por objetivo general examinar la actuación de los diputados en su función legislativa, para valorar la utilidad del libre ejercicio del voto y con ello, determinar la idoneidad de que sea la voluntad del ciudadano la que prevalezca en las legislaturas, para establecer si es necesario la modificación de la normatividad para lograr este propósito.

El documento se divide en tres capítulos, en el primero se desgrega los principales elementos conceptuales, en el segundo se realiza un análisis de la situación específica de la Cámara de Diputados del Estado de México, en especial la LVII, LVIII y LIX Legislatura, resaltando su actuar en la representación de la voluntad popular al momento de ejercer su función legislativa. En el capítulo tres se hace una valoración de los elementos analizados para reconocer la conveniencia o no de que la voluntad popular guíe el actuar de los diputados.

Finalmente, el documento destaca la importancia del diseño del sistema político democrático mexicano y mexiquense para generar y ejercer la voluntad ciudadana en las legislaturas, reconociendo la importancia de que el ciudadano sea escuchado, atendido y sus principales necesidades resueltas en coparticipación con sus representantes, reconociendo los límites naturales y materiales de la voluntad ciudadana.

INTRODUCCIÓN

Los actuales modelos democráticos han dado relevancia a la participación ciudadana, en consecuencia se buscan mecanismos y herramientas que promuevan una ciudadanía cada vez más participativa. Para ello, es necesario que existan las garantías normativas e instituciones sólidas con el fin de facilitar que el ciudadano se involucre en los asuntos públicos.

Sin embargo, como se observa en el *Informe País* los partidos políticos, los políticos y la política en general, están en una profunda crisis en la que los ciudadanos han expresado menores índices de confianza hacia las instituciones políticas, así como gran desconfianza de las personas que ejercen la política profesional,¹ lo cual puede considerarse como una de las principales causas que alejan a los ciudadanos de los asuntos públicos.

De acuerdo con Hannah Arendt esta situación de alejamiento de los asuntos públicos se relaciona con los “prejuicios de la política”². Dice la autora que si deseamos hablar sobre política debemos empezar por los prejuicios sobre ella, mismos que se han albergado desde hace mucho tiempo, y que inhiben la participación y el buen juicio de las personas sobre la política, pues funciona como una barrera sobre “todo lo político”³.

Ante esta situación *la política* parece perder todo su *sentido*. No obstante, coincidiendo con Arendt, la política tiene aún sentido, y el sentido de la política es la libertad. Aunado a lo anterior, agrega que: “La misión y el fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio”,⁴ en consecuencia, el asegurar la vida incluiría diversos aspectos, como la garantía de seguridad, servicios públicos, educación, recreación, empleo, participación comunitaria, es decir, el bien común.

¹ Véase, Instituto Nacional Electoral (INE), *Informe país sobre la calidad de la Ciudadanía en México*, p. 172.

² Véase, Hannah Arendt, *La promesa de la política*, p. 132.

³ Véase, Hannah Arendt, *op. cit.* p. 135

⁴ *Ibidem*, p. 151.

Un elemento que cruza por todos y cada uno de estos aspectos de la vida, sin duda alguna es la creación y revisión de las leyes que nos rigen como sociedad, y es aquí donde el papel del legislador y los órganos parlamentarios tienen una función de vital importancia para la vida social y política de la nación.

De modo que, el ciudadano que valora su libertad y su vida se involucrará lo suficiente en los asuntos públicos, ya que, como lo menciona Aristóteles en *Ética Nicomáquea*,⁵ los hombres públicos son los que se preocupan por los demás. Luego entonces, derivado de que la misión y el fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio, vale la pena desde cualquier ángulo que se observe, la participación activa de los ciudadanos en la vida política de su comunidad, entidad y país.

La política es demasiado importante como para dejar el ejercicio del poder político sólo a los políticos (profesionales), si bien es cierto que nuestras modernas democracias son representativas, esto no implica que el ciudadano se deba circunscribir a una participación electoral restringida al voto, ya que hay muchas y diversas formas de participar en la vida política. Solo participando garantizamos que la misión y el fin de la política se cumpla.

Las democracias actuales se han ido construyendo gracias a las diversas evoluciones que los sistemas de gobierno han ido experimentado en los últimos siglos, potenciado gracias a la ampliación del sufragio como derecho político básico durante el siglo pasado, y de forma más reciente, a la expansión garantista de los derechos fundamentales de las personas.

De este modo, tanto los elementos procedimentales de la democracia, como aquellos aspectos más sustanciales relacionados con el ejercicio del poder, son aspectos valiosos para todo sistema que se considere como una democracia. En paralelo a la construcción de un sistema político más democrático, o inclusive como fundamento de éste, se han ido perfeccionando los sistemas electorales y los

⁵ Véase, Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, p. 229.

sistemas de partidos. Los tres sistemas relacionados entre sí se fortalecen en la medida que la sociedad misma crece en su cultura política también democratizada⁶.

En el caso mexicano, pese a los avances democráticos, a las mejoras en los sistemas electorales y de partidos, así como al crecimiento (aunque marginal) de una cultura política más democrática,⁷ se observa un descontento de la sociedad con los partidos políticos, la clase política y la política en general, ya que el ciudadano se siente desvinculado de los mecanismos de representación que la democracia le presenta, es decir, el ciudadano no se siente representado por sus autoridades, por tanto la existencia de un déficit democrático.

Visto desde el punto de vista de la autoridad constituida, es decir, de lado de los representantes, también se observan mecanismos excesivos de control que pueden limitar su actuar, restándole representatividad frente a los gobernados y restringiendo el ejercicio libre de su mandato, sobre todo de aquellos representantes que integran los distintos parlamentos.

Por ello, si se desea continuar por la senda democratizadora es menester analizar y reflexionar sobre aquellos aspectos que pueden limitar la efectiva representación en nuestras democracias, de modo que los gobernados se sientan cada vez más representados y los representantes puedan ejercer libremente, en favor del bienestar social, el mandato que han recibido. En contraste, un representante que se sujete a los intereses de partido y de grupo no ejercerá libremente su mandato, restándole representatividad frente a los gobernados, puesto que sus decisiones no buscan integrar una representación popular genuina, sino una representación limitada a los intereses partidistas.

⁶ Esta idea también puede ser valorada a partir de la teoría tridimensional del derecho de Miguel Reale, en el que observa al Derecho como un fenómeno histórico-cultural donde sus tres elementos son los hechos, los valores y las normas.

⁷ Prueba de ello, son las diversas experiencias de transición de un partido a otro en la titularidad de los Ejecutivos federal, local y municipal, en donde ya son pocos los estados y municipios que no han experimentado un cambio de partido. Asimismo, que dichos cambios se han realizado de forma no violenta, sino que, se han realizado en el marco de sistemas electorales y de partidos más robusto, y sobre todo, de una ciudadanía que se concientiza cada vez más del poder del voto.

Por consiguiente, el objeto de la presente investigación, se enfocará en analizar si en el Estado de México, los representantes populares que son electos por medio del voto de la ciudadanía, contribuyen en el ejercicio de su encargo a la materialización de la representación popular haciendo valer la voluntad de los electores en el parlamento o bien, asumen la disciplina partidaria de sus institutos políticos y su trabajo va en función de los intereses particulares de quienes los postularon.

El Capítulo I lleva por título “Democracia y ejercicio de la representación”. Aquí se realiza un esbozo teórico conceptual respecto a la democracia y el sistema electoral, así como la comprensión de la teoría de la democracia como marco explicativo. Finalmente en este capítulo se analiza el papel del mandato libre y el mandato imperativo en el ejercicio de la función legislativa.

En el Capítulo II denominado “La representación popular en el Estado de México” nos abocamos a la descripción y análisis del diseño de la representación popular mexicana y mexiquense, también se analiza la dinámica de la Legislatura Local a la luz de la Ley Orgánica y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México. Asimismo, se realiza un análisis de la representación popular de los Diputados Locales de la LVII, LVIII y LIX Legislatura del Estado de México, con base en el comportamiento de los legisladores en votaciones plenarias sobre decretos que crean o reforman la constitución local, las leyes locales, los nombramientos que realiza la legislatura y la aprobación de diversos decretos en temas presupuestales.

Finalmente, el Capítulo III que lleva por nombre “La representación ciudadana en la Legislatura” se hace un balance final sobre la función legislativa en el Estado de México y la conveniencia o no de que sea la voluntad de la ciudadanía la que prevalezca en el parlamento, así como los posibles límites a dicha voluntad.

2. Antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación.

Los primeros estudios del parlamento en México se detonaron con la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados. De los autores pioneros que centraron sus esfuerzos por buscar una explicación a la nueva dinámica son: María Amparo Casar, Alonso Lujambio, Benito Nacif, Luis Carlos Ugalde y Jeffrey Weldon. Algunas de las temáticas fueron: la dinámicas de aprobación de presupuestos (Carrillo y Lujambio, 1998), la disciplina partidista (Mena, 2001), la formación de coaliciones y la cohesión partidista (Lujambio, 2000; Casar, 2000; Ugalde, 2002).

De forma más reciente, algunos escritos se han centrado en describir el papel del diputado y su obligación con el partido político que lo postuló (Villanueva, 2011). Otros se han centrado en la reflexión de la producción legislativa en el contexto de un congreso sin mayoría (Díaz, 2006), algunos más se centran en la deliberación dentro de los congresos en el contexto de las nuevas democracias (Béjar, 2006). También se ha reflexionado sobre la construcción de las agendas legislativas en el congreso federal (Espinoza y Martínez, 2006).

Como se desprende de la búsqueda bibliográfica realizada, sí hay análisis congresionales en México. Sobre todo a partir de la existencia de los gobiernos divididos, sin embargo, tanto a nivel nacional como local, son escasos los trabajos que examinan la actuación de los diputados en su función legislativa que nos permita valorar la utilidad del libre ejercicio del voto en dicha función, en orden a la vinculación representativa del funcionario con aquellos que lo han elegido.

En la actualidad en nuestro país y específicamente en el Estado de México, los órganos de representación populares, como lo son la Cámara de Diputados, si bien su integración se realiza mediante la elección de candidatos por medio del voto directo que realiza la ciudadanía, en su trabajo legislativo dicha actividad política se ve reducida a la conformación de acuerdos políticos que constituyen la agenda, pero dichos acuerdos bilaterales no responden la mayoría de las veces a los intereses propios del mexiquense, ni del propio Estado, sino más bien, responden

a los intereses particulares de los partidos políticos que los propusieron, pues se deben a la disciplina partidaria de los Institutos Políticos que los postularon.

3. Objeto de Estudio.

El objeto de la presente investigación, se enfocará en analizar si en el Estado de México, los representantes populares que son electos por medio del voto de la ciudadanía, contribuyen en el ejercicio de su encargo a la materialización de la representación popular haciendo valer la voluntad de los electores en el parlamento o bien, asumen la disciplina partidaria de sus institutos políticos y su trabajo va en función de los intereses particulares de quienes los postularon.

El objeto general de este trabajo, se circunscribirá al análisis de la representación popular de los Diputados Locales de la LVII, LVIII y LIX Legislatura del Estado de México.

4. Planteamiento del problema.

La Legislatura del Estado de México se integra a partir de dos principios de representación: de mayoría y de representación proporcional. Por el principio de mayoría se eligen 45 diputados, cada uno en un distrito electoral uninominal. Por el principio de representación proporcional se eligen 30 diputados, en una sola circunscripción estatal y a través de listas de partido, y conforme a una fórmula de cociente mayoritaria.

Así las cosas, la Cámara de Diputados se conforma en su totalidad por 75 diputados. De manera interna, los diputados se agrupan de acuerdo al Reglamento en grupos parlamentarios de por lo menos dos diputados. Cada grupo parlamentario cuenta con un “Coordinador Parlamentario” el cual tiene voz y voto en un órgano político denominado “Junta de Coordinación Política”, dicha Junta es presidida por un diputado.

En Pleno, los integrantes de la Legislatura se organizan en una Mesa Directiva, la cual tiene un presidente, y a su vez se convierte en presidente de la Legislatura por

cuanto dure el periodo de trabajo legislativo. Asimismo, se integra por dos vicepresidentes y tres secretarios, los cuales son electos en asamblea y fungen como tales durante un mes.

En el trabajo interno y para el proceso legislativo, los integrantes se dividen en comisiones y comités de trabajo, los cuales tienen entre sus funciones el análisis de las diversas iniciativas de decreto. Existen de dos tipos: permanentes y especiales. Actualmente, la organización está de la siguiente manera:

Comisiones Legislativas permanentes

1. Gobernación y Puntos Constitucionales.
2. Legislación y Administración Municipal.
3. Procuración y Administración de Justicia.
4. Planeación y Gasto Público.
5. Trabajo, Previsión y Seguridad Social.
6. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
7. Desarrollo Urbano.
8. Planificación Demográfica.
9. Desarrollo Agropecuario y Forestal.
10. Protección Ambiental y Cambio Climático.
11. Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero.
12. Comunicaciones y Transportes.
13. Derechos Humanos.
14. Salud, Asistencia y Bienestar Social.
15. Seguridad Pública y Tránsito.
16. Electoral y de Desarrollo Democrático.
17. Patrimonio Estatal y Municipal.
18. Desarrollo Turístico y Artesanal.
19. Asuntos Metropolitanos.
20. Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización.
21. Asuntos Indígenas.
22. Protección Civil.
23. Para la Atención de Grupos Vulnerables.

24. Desarrollo y Apoyo Social.
25. Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios.
26. Para la Igualdad de Género.
27. Seguimiento de la Operación de Proyectos para Prestación de Servicios.
28. De la Juventud y el Deporte.
29. Finanzas Públicas.
30. Recursos Hidráulicos.
31. Apoyo y Atención al Migrante.
32. Participación Ciudadana.
33. Asuntos Internacionales.
34. De Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Combate a la Corrupción.
35. Comisión Legislativa de Familia y Desarrollo Humano.

Comités Permanentes

1. Administración.
2. Estudios Legislativos.
3. Comunicación Social.
4. Vigilancia de la Contraloría.
5. Editorial y de Biblioteca.

Comisiones Especiales

1. Comisión Especial para Combatir y Erradicar la Violencia Vinculada a los Femicidios en el Estado de México.

De acuerdo a la temática de las distintas iniciativas, estas comisiones y comités suelen trabajar de manera coordinada en “comisiones unidas”. Allí se presentan, discuten y analizan las iniciativas presentadas. En su caso, se genera un dictamen que es enviado para su discusión y aprobación por el Pleno de la Legislatura.

El problema se gesta cuando los representantes, ya sea por usos y costumbres o por alguna normatividad, son limitados en el ejercicio libre de su función legislativa,

es decir, cuando el diputado se ve obligado a votar en cierta dirección, lo que implica la posibilidad de que no necesariamente sea de acuerdo a los intereses de sus representados, ni motivado por su propio análisis racional, sino más bien, de acuerdo a las líneas dictadas por los partidos políticos.

En este sentido, la relación entre partido político y representante puede ser más o menos fuerte dependiendo de diversos factores, como por ejemplo, el tipo de candidatura y la disciplina partidista. Asimismo, parece existir una correlación negativa de vínculos fuertes entre partido-diputado y diputado-representado, es decir, entre más fuerte es la dependencia del diputado respecto al partido político que lo postuló, más débil es la relación de dependencia entre el diputado y el representado.

Por lo anterior, las preguntas torales que se pretenden dilucidar de manera transversal en todo el trabajo de investigación es:

1. ¿El sistema político democrático mexicano se encuentra diseñado para que la voluntad de los ciudadanos se encuentre representada en el ejercicio legislativo o para que la voluntad de otros intereses prevalezca en la función parlamentaria?
2. ¿Será conveniente que sea la voluntad del ciudadano lo que prevalezca en las acciones parlamentarias?
3. ¿Hasta qué punto la voluntad ciudadana debe prevalecer en las decisiones parlamentarias?
4. ¿Existe la necesidad de modificar la normatividad para lograr que la voluntad de los ciudadanos se refleje en las acciones legislativas?

5. Justificación del Problema.

Este se da a partir de lo que pretendió el Constituyente de 1917, al redactar la Constitución, toda vez que los artículos 39, 40, 41, 51 y 56 señalan esencialmente

que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una Republica Representativa, Democrática y Federal. Por cuanto hace específicamente para el Estado de México, la Constitución Local, en sus artículos 3 y 12 sostiene que el Estado de México adopta por cuanto hace a su forma de Gobierno ser Representativa y Popular, entre otras; así mismo, dicha carta magna estatal impone a los partidos políticos de la entidad, contribuir a la integración de la Representación Popular.

El problema que se plantea cada vez es más oportuno para su análisis y resolución, porque un factor determinante en el abstencionismo electoral, es que los ciudadanos no ven a sus representantes populares como verdaderos resolutores de las demandas políticas que se les formulan durante las campañas electorales, y más bien, se sienten utilizados en las aspiraciones políticas que de forma particular ejercen los candidatos, pues dichos candidatos conciben el ejercicio público como trampolín de sus propias aspiraciones particulares, y no como concepción de la búsqueda del bien común.

Los frutos de esta investigación van encaminados primeramente a los ciudadanos, a fin de que comprendan la trascendencia de elevar a los cargos públicos a determinados candidatos y de quienes deben exigir una auténtica representación popular, sin ataduras ni compromisos partidarios, por lo cual, poner a la disposición de los electores la presente investigación podrá traer que se pueda demandar de los representantes populares la clara y debida rendición de cuentas, el cumplimiento de las promesas de campaña y así mismo, también se podrá traer consigo el hecho de que los ciudadanos se involucren aún más en la atención y resolución de sus problemas sociales, sin estar a la expectativa de que solo los representantes populares que ocupen puestos públicos, los puedan resolver.

La investigación aportará a los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a puestos de elección popular, la actualización de la auténtica representación popular, ya que los cargos de elección popular cada día demandan más compromisos ciudadanos, pues estos no deben olvidar que los partidos políticos, son solo el medio de acceso al ejercicio del poder político, y no son el fin en sí mismo, no son el fin último del ejercicio público, consecuentemente, se debe hacer efectivo el mandato libre que

representa la voluntad popular y no el mandato imperativo, que únicamente representa la voluntad de los institutos políticos.

6. Delimitación del problema.

Las democracias actuales se han ido construyendo gracias a las diversas evoluciones que los sistemas de gobierno han ido experimentado en los últimos siglos, potenciado gracias a la expansión del sufragio como derecho político básico durante el siglo pasado.

De este modo, tanto los elementos procedimentales de la democracia, como aquellos aspectos más sustanciales que tienen que ver con el ejercicio del poder, son aspectos que han sido considerados valiosos para todo sistema que se considere como una democracia.

En paralelo a la construcción de un sistema político democrático, o inclusive como fundamento de este, se han ido afinando los sistemas electorales y los sistemas de partidos. Los tres sistemas relacionados entre sí se fortalecen en la medida que la sociedad misma crece en su cultura política también democratizada.

En el caso mexicano, pese a los avances democráticos, a las mejoras en los sistemas electorales y de partidos, así como al crecimiento (aunque marginal) de una cultura política más democrática, se observa un descontento de la sociedad con los partidos políticos, la clase política y la política en general. Ya que el ciudadano se siente desvinculado de los mecanismos de representación que la democracia le presenta, es decir, el ciudadano no se siente representado por sus autoridades.

Del otro lado de la trinchera, es decir, de lado de los representantes, también se observan mecanismos de control que limitan su actuar, restándole representatividad frente a los gobernados y restringiendo el ejercicio libre de su mandato, sobre todo de aquellos representantes que integran los distintos parlamentos.

Por ello, si se desea continuar por la senda democratizadora es menester analizar y reflexionar sobre aquellos aspectos que limitan la efectiva representación en nuestras democracias, de modo que los gobernados se sientan cada vez más representados y los representantes puedan ejercer libremente, en favor del bienestar social, el mandado que han recibido. En contraste, un representante que se sujete a los intereses de partido y de grupo no ejercerá libremente su mandato, restándole representatividad frente a los gobernados, puesto que sus decisiones no buscan integrar una representación popular genuina, sino una representación limitada a los intereses partidistas.

6.1. Temporal.

Del año 1917, año en que entró en vigencia la Constitución mexicana y mediante la cual se construyó el diseño político democrático nacional referente a la voluntad popular, hasta la fecha actual.

6.2. Espacial.

En la federación y en el Estado de México.

6.3. Personal.

En los legisladores en ejercicio de su actividad parlamentaria en la LVII, LVIII y LIX Legislatura del Estado de México.

6.4. Material.

Implica al Derecho Constitucional y al Derecho Parlamentario.

7. Objetivos de estudio.

7.1. Generales

Examinar la actuación de los diputados en su función legislativa, para valorar la utilidad del libre ejercicio del voto y con ello, determinar la idoneidad de que sea la

voluntad del ciudadano la que prevalezca en las legislaturas, para establecer si es necesario la modificación de la normatividad para lograr este propósito.

7.2. Específicos

- 1) Evidenciar el diseño del sistema político democrático y el ejercicio de la representación en México.
- 2) Analizar la naturaleza y fines de los Partidos Políticos en México, así como razonar el concepto de representación popular para tener claridad conceptual y centrar el análisis integral adecuadamente.
- 3) Establecer el marco teórico referente a la representación en las legislaturas.
- 4) Distinguir los conceptos de poder, legitimación y soberanía como parte del ejercicio legislativo.
- 5) Comprender el ejercicio de la representación popular en el Estado de México.
- 6) Examinar el marco jurídico que da sustento a la función legislativa en el Estado de México y compararla con los usos y costumbres de la Cámara de Diputados Local.
- 7) Contrastar la actuación de los diputados de la LVII, LVIII y LIX Legislatura en el Estado de México.
- 8) Valorar la necesidad de modificar el esquema legal para hacer autentico el espíritu de los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de nuestro País; 3 y 12 de la Constitución particular del Estado de México.

8. Hipótesis de la investigación.

1. El diseño del sistema político democrático mexicano se encuentra construido para que la voluntad del ciudadano se vea reflejado en las legislaturas, en virtud de que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y todo poder público dimana del pueblo.
2. Sí es conveniente que la voluntad del ciudadano prevalezca en el actuar legislativo a efecto de satisfacer las demandas sociales.
3. El límite de la voluntad popular se encuentra en las decisiones de carácter técnico, ya que ahí probablemente sea necesario que las decisiones sean tomadas por otros sectores diversos al pueblo.
4. Sí es necesario modificar la normatividad con el propósito de que la voluntad popular prevalezca en las acciones legislativas

9. Esquema de trabajo.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA Y EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN

1.1. Democracia y el sistema electoral.

1.1.1. Naturaleza y fin de los partidos políticos.

1.1.2. Sistema Representativo y derechos políticos.

1.1.3. Representación por mayoría y representación proporcional.

1.2 Teoría de la democracia como marco explicativo.

1.2.1 Poder, legitimación y soberanía.

1.3. Mandato libre y mandato imperativo.

1.4. El ejercicio del mandato libre como derecho político.

CAPÍTULO II

LA REPRESENTACION POPULAR EN EL ESTADO DE MEXICO

- 2.1. Integración de la Cámara de Diputados.
- 2.2. Análisis de la Ley Orgánica y del Reglamento del Poder Legislativo, respectivamente, en el Estado de México.
- 2.3. Estatutos de los Partidos Políticos.
- 2.4. Contrastación de acciones entre la LVII, LVIII y LIX Legislatura local.
 - 2.4.1. Composición de las legislaturas.
 - 2.4.2. Numeralia básica.
 - 2.4.3. Sentidos de votación general.
 - 2.4.4. Votaciones por grupos parlamentarios según temáticas.
 - 2.4.5. Análisis del sentido de las votaciones por grupos parlamentarios.

CAPÍTULO III

LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLATURA

- 3.1 Diseño de la representación popular mexicana
 - 3.1.1 Diseño de la representación popular en el Estado de México
- 3.2 Conveniencia de la voluntad de la ciudadanía en el parlamento
- 3.3 Límites de la voluntad ciudadana en el ejercicio legislativo
- 3.4 Conveniencia de una reforma legislativa

CONCLUSIONES

FUENTES DE CONSULTA

ANEXOS

10. Marco Teórico, conceptual e histórico de la investigación.

Las ideas democráticas pueden rastrearse desde la antigua Grecia, unos seis cientos años antes de Cristo. Los autores reconocidos son Sócrates, Platón y Aristóteles, cada uno discípulo del anterior. Si bien es cierto Sócrates no dejó por escrito sus pensamientos, éstos quedaron plasmados en diversos escritos de sus discípulos, entre ellos, el más destacado; Platón. Si bien la democracia tanto para Sócrates, Platón y Aristóteles no era la forma de gobierno más deseable, la igualdad y el respeto a las leyes como categorías principales de sus concepciones

sobre la democracia son en la actualidad los elementos indispensables para mejorar la calidad de nuestra democracia.

Para Platón no era bueno que todos tuvieran la posibilidad de estar al servicio del Estado, ya que, no todos tienen las mismas capacidades y no todos han sido creados para ser y hacer lo mismo. Platón piensa en un orden establecido firme muy bien definido, incluso, la educación debe de ser utilizada para que dicho orden sea fortalecido.

Para Aristóteles la democracia es una de las formas corruptas de la constitución perfecta, de hecho, todas las constituciones para él son una corrupción de la constitución perfecta. La hipótesis de Aristóteles de la democracia en su tiempo, se ve claramente cuando dice que “en la democracia, sobre todo en este género de democracia que se cree hoy más digno de este nombre que todos los demás, en otros términos, en la democracia en que la voluntad del pueblo está por encima de todo, hasta de las leyes...”, es decir, para Aristóteles la democracia de su tiempo, o las que dicen llamarse así, son aquellas donde la voluntad del pueblo está por encima de todo, hasta de las leyes. Esta idea por supuesto es condenada por el autor, incluso busca matizar dicha democracia con otros elementos.

Para Sócrates y Platón es la igualdad la categoría que prevalece en la democracia. Menciona Platón en labios de Sócrates cuatro tipos de estado y por consiguiente cuatro tipos de caracteres: el timocrático, el oligárquico, el democrático y el tirano. En la descripción de estos tipos de estado, habla sobre la democracia en cuanto que todos son iguales, y todos pueden elegir el tipo de vida que deseen.

Para Aristóteles es muy claro cuando afirma que “hay democracia allí donde la soberanía reside en todos los hombres libres”. Es decir, para Aristóteles, el elemento más importante para definir a la democracia, reside en que quienes sean los detentadores del poder, sean todos los hombres libres. En contraparte, allí donde sólo una parte de estos hombres libres (ya sean ricos o fuertes) sea el poseedor de la soberanía sería un tipo de constitución no democrática.

La diferencia entre Platón y su discípulo –Aristóteles- la encontramos en que, mientras para Platón es el Estado Ideal el primero en orden de bondad y el conocimiento del bien por parte del filósofo-rey que le da la autoridad para ejercer su poder y traer al plano terrenal el orden celestial que ha podido apreciar. Para Aristóteles, queda claro que este gobierno mixto es el primero en orden de bondad y que el pilar principal que debe sostenerlo son las normas jurídicas que están por encima del mismo filósofo-rey.

Por su parte, Tomás de Aquino si hace referencias directas de la democracia, Catapano (2016:133) alude a tres aspectos principales en el concepto de democracia de Tomás de Aquino: en primer lugar designa la corrupción del régimen republicano, en segundo lugar, es el régimen en que la multitud domina, y tercero, refiere a la participación del pueblo en la ordenación política. Para mí, la categoría principal de la teoría de la democracia en Santo Tomás es este último: la participación del pueblo en la ordenación política.

Posterior a la edad media, las ideas democráticas resurgieron, luego de un largo esperar. Las ideas de Locke, Rousseau y Montesquieu ayudaron a configurar el Estado moderno. Sin embargo, solo fue tras las revoluciones y la lucha por el reconocimiento de diversos derechos fundamentales que, la existencia de un régimen que promoviera dichos derechos fue incrustándose en el debate.

Algunos de los teóricos modernos como Alain Touraine dice que “el régimen democrático es la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número, que protege y reconoce la mayor diversidad posible.” (Touraine, 2000: 23). Pone el acento respecto a la democracia en las garantías institucionales del respeto a los derechos fundamentales por parte de las instituciones políticas, así mismo la participación en la construcción y transformación de éstas al mayor número posible de personas.

Para Bovero la democracia como forma de gobierno, no es otra cosa que un método (o lo que es lo mismo), un conjunto complejo de reglas para alcanzar decisiones colectivas. La principal categoría de la teoría de la democracia en Bovero, que yo observo es: la creación de consensos. Esta se aprecia de manera clara cuando

dice “Así como la función del ojo es la de ver, de la misma manera la función de la democracia es la de producir decisiones colectivas con el máximo consenso y con el mínimo de imposición.” (Bovero, 2002: 28). Dieter Nohlen (2012), por otro lado fundamenta la democracia en la participación (elecciones) y la oposición (pluralismo).

Finalmente, para concluir con este apartado, es preciso mencionar que la posición que se toma en el presente trabajo respecto a la democracia y la representación es la expuesta por Sartori (2007), ya que se considera que justamente la titularidad del poder se encuentra en el *demos*, es decir, es al pueblo al que le pertenece en primera y última instancia la soberanía, de la cual emana la autoridad de todo órgano representativo, el cual ha recibido de forma temporal y delimitada dicha soberanía. Asimismo, se hace hincapié en el respeto a las minorías en el momento de la toma de decisiones, ya que, no basta haber sido electos de forma democrática, sino que, es necesario ejercer la autoridad también de forma democrática.

11. Metodología a desarrollar, a partir de la teoría enunciada en el numeral anterior.

Para realizar el trabajo de investigación que se plantea, utilizaré los siguientes métodos:

- Método Analítico, porque a través de dicho método se pretende aplicar en forma real y lógica del tema motivo de la presente investigación, se busca la existencia objetiva del problema planteado.
- El Método Hipotético-Deductivo ya que en él se planteará una o varias hipótesis que se puedan analizar deductiva o inductivamente y posteriormente comprobar, es decir, buscaré que la parte teórica del primer capítulo no pierda su sentido, por ello la teoría se relacionará posteriormente con la realidad analizada en los capítulos 3 y 4.

- Método comparativo: es un procedimiento sistemático de contrastación de uno o varios elementos, para destacar semejanzas y diferencias. Para esta investigación se tomarán algunas variables específicas en la actuación de los diputados locales en el Estado de México para ser comparadas entre los integrantes de la LVII, LVIII y LIX Legislatura en el Estado de México.

12. Fuentes de información.

1. Alanís Figueroa, María del Carmen (2016) "Antecedentes históricos de la representación política en México" en Concha Cantú (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México: UNAM, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/4.pdf> el 31 de abril de 2018.
2. Arendt, Hannah (2008) *La promesa de la política*. España: Ediciones Paidós.
3. Aristóteles. *La política*.
4. Baños, Jessica (2006) "Teoría de la democracia: debates actuales" en *Andamios*, Vol 2, Núm. 4, pp. 35-58. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000100002 el 6 de junio de 2018.
5. Barragán José y otros. (2007). *Teoría de la constitución*. México: Porrúa.
6. Béjar Algazi, Luisa (2006) "La representación parlamentaria en las nuevas democracias. Deliberación y disciplina: dos claves para abordar su estudio" En Espinoza Toledo, Ricardo y Regina Jiménez-Ottalengo (coords.) (2006) *La representación política y el congreso mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
7. Bobbio, Norberto (1986) *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
8. _____ (2009) *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

9. Bovero, Michelangelo (2002). "Democracia y derechos fundamentales", *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Alicante. Disponible en www.cervantesvirtual.com/.../democracia-y-derechos-fundamentales... Consultado el 23 de noviembre de 2016.
10. Catapano, Tomás Antonio, "La democracia según Santo Tomás de Aquino", consultado en <http://www.seduca.uaemex.mx/principalW.php#> el 13 de octubre de 2016.
11. Córdova Vianello, Lorenzo, "El sistema representativo", consultado en (<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/7.pdf> el 4 abril de 2017.
12. Díaz Gómez, Everardo Rodrigo (2006) "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados 2000-2003" En *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*. Vol. 2, núm. 3. México: ITESUM. Consultado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63320303> el 23 de enero de 2018.
13. Espinoza Toledo, Ricardo y Guillermina Martínez Bermúdez (2006) "Los desafíos de un congreso sin agenda legislativa en México" En Espinoza Toledo, Ricardo y Regina Jiménez-Ottalengo (coords.) (2006) *La representación política y el congreso*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
14. Garzón, Ernesto (2000) "El consenso democrático: fundamentos y límites del papel de las minorías", *Isonomía: Revista de Teoría y filosofía del derecho*, núm. 12 pp. 7-34. Consultado en www.cervantesvirtual.com/...consenso.../ el 23 de noviembre de 2016.
15. Garzón Valdez, Ernesto (2004) *Robert Alexy. Teoría del discurso y Derechos Constitucionales*. México: Distribuciones Fontamara.
16. González López, Gemi José (2004) *El Sistema Electoral Mexicano. Bases Constitucionales y consecuencias en el sistema de Partidos Políticos*. México: Porrúa.
17. Guastini, Ricardo (2007) *Estudios de Teoría Constitucional*. México: Distribuciones Fontamara.
18. Fix-Zamudio, Héctor (2009) *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*. México: Porrúa.

19. Instituto Federal Electoral (2014) *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, consultado en http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf el 30 de junio 2015.
20. Lujambio, Alonso (2009) *Estudios Congresionales*. México: Congreso de la Unión, consultado en http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/alon_lujam.pdf el 23 de enero de 2018.
21. Márcio Cruz, Paulo (2009) "Sobre el principio republicano" en *Jurídicas*, Vol. 6, Núm. 1, enero-junio, pp. 15-32. Colombia: Universidad de Caldas. Consultado en <http://www.redalyc.org/pdf/1290/129012572002.pdf> el 17 de marzo de 2018.
22. Nohlen, Dieter (1998). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
23. Nohlen, Dieter (2012) *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, México, IFE. Consultado en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt4.pdf> el 23 de noviembre de 2016.
24. Platón. *La República*.
25. Rafael de Pina (1998) *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa.
26. Sartori, Giovanni (2007). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus. consultado en <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10806/000128782.pdf?sequence=1> el 23 de noviembre de 2016.
27. Sabine, George (2002) *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
28. San Agustín. *La ciudad de Dios*.
29. Tanaka, Martin (2007) *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Perú: PRODES-USAID, consultado en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F33BC3949A46EF1205257CD7007AD1D4/\\$FILE/La_Participacion_Ciudadana_y_eI_Sistema_Representativo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F33BC3949A46EF1205257CD7007AD1D4/$FILE/La_Participacion_Ciudadana_y_eI_Sistema_Representativo.pdf) el 23 de mayo de 2017.
30. Tocqueville, Alexis de (2010) *La democracia en América*. Madrid, Editorial Trotta, Consultado

en <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf> el 23 de noviembre de 2016.

31. Touraine, Alain (2000) [1994] *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
32. Valdez Leonardo (1990). *Sistemas electorales y de partido*. Consultado en http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm el 15 de marzo de 2018.
33. Villanueva Esquivel, Salvador (2011) *Estudio analítico de la representatividad del diputado electo*. Tesis de Grado. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
34. Woldenberg, José (2012) *La transición democrática en México*. México: El Colegio de México.

Legislación.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
3. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. Ley General de Partidos Políticos.
5. Código Electoral del Estado De México.
6. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.
7. Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México.

13. Cronograma de trabajo.

Trámite / Fechas	Año 2018	Marzo a Mayo 2019	Junio 2019	Julio 2019	Julio 2019
Registro de Protocolo					
Desarrollo de capítulos					
Presentación del borrador de tesis					
Revisión de borrador de tesis					

Tramite / Fechas	Año 2018	Marzo a Mayo 2019	Junio 2019	Julio 2019	Julio 2019
Obtención de grado					

Nombre y grado del Tutor Académico del trabajo de investigación:

Mtro. Félix Dottor Gallardo

Correo electrónico: fdottorg811@profesor.uaemex.mx

Teléfono: 722 649 5487

Lic. Gabriela Gamboa Sánchez

Nombre y firma del alumno

Mtro. Félix Dottor Gallardo

Nombre y firma del tutor académico

DESARROLLO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

- I. Vinculación con alguna de las áreas del plan de estudios cursados.

El presente trabajo terminal se vincula de manera estrecha con el Derecho Parlamentario, ya que en el ejercicio de la función legislativa de los Diputados en el parlamento se evidencia si la voluntad del pueblo se ve reflejada.

- II. Plantear el objeto de aplicación del conocimiento.

Los frutos de esta investigación van encaminados primeramente a los ciudadanos, a fin de que comprendan la trascendencia de elevar a los cargos públicos a determinados candidatos y de quienes deben exigir una auténtica representación popular, sin ataduras ni compromisos partidarios, por lo cual, poner a la disposición de los electores la presente investigación generará que se pueda demandar de los representantes populares la clara y debida rendición de cuentas.

Por otro lado, la investigación aportará a los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a puestos de elección popular, la actualización de la auténtica representación popular, ya que los cargos de elección popular cada día demandan más compromisos ciudadanos, pues estos no deben olvidar que los partidos políticos, son solo el medio de acceso al ejercicio del poder político.

- III. Establecer el método de trabajo.

Para la consecución de los objetivos generales y específicos se llevó el siguiente método:

- a) Búsqueda bibliográfica básica.
- b) Elaboración de protocolo.
- c) Revisión bibliográfica a profundidad.
- d) Revisión y análisis de la normatividad respectiva.
- e) Recolección, revisión y análisis comparado de los datos empíricos.
- f) Confrontación de la teoría respecto a los datos empíricos.
- g) Análisis integral y generación de conclusiones.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA Y EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN

1.1 Notas preliminares

En el contexto político actual y en pleno proceso de transformación por la aparente consolidación de nuestro sistema democrático representativo, resulta necesario, tal y como lo menciona Bárbara Baldi; generar investigación con referencia a algunas de las “principales teorías y contribuciones del significado de la representación política moderna con el fin de indagar sobre las eventuales aporías y relaciones con la democracia.”,⁸ por eso, se considera relevante reflexionar nuevamente en el tema de la representación, sus mecanismos y eficacia en nuestro país y entidad.

Sin pretender ser fatalistas se coincide con la autora, al afirmar que los sistemas políticos de las democracias occidentales actuales sugieren un estado de crisis del sistema representativo. Al respecto es necesario indagar acerca de la crisis de la representación política en los estados democráticos actuales, verbigracia, México, pero también resulta necesario el ahondar acerca de la crisis de la representación en el Estado Constitucional mismo.

Para comprender mejor el estatus de nuestro sistema democrático, debemos tener una breve aproximación de los diversos enfoques de la teoría de la democracia, como son el estudio de las posturas de los clásicos pensadores atenienses, hasta llegar a las posturas teóricas modernas, como la de Thomas Hobbes y su teoría formalista de la representación, donde propone el modelo del Estado como persona artificial y representante de la multitud.

Resulta necesario también conocer acerca de los elementos teóricos de la representación misma en el Estado Moderno o Constitucional. Aquí pensadores como el propio Juan Jacobo Rousseau siempre nos permitirán acceder al pensamiento de las ideas políticas expresadas en su conocida obra *El Contrato Social*, donde los dos conceptos fundamentales que acuña de la voluntad general

⁸ Véase, Baldi, Bárbara Marianna, *La teoría de la representación política en el estado moderno. Itinerario de una crisis*, p. 5.

y de la supremacía de la mayoría construye los argumentos esenciales sobre el concepto de democracia⁹.

Para seguir en la misma secuencia es interesante el estudio que hace Baldi en su tesis, acerca del mandato político representativo pues desarrolla las aportaciones teóricas de Edmund Burke, quien plantea un discurso acerca de la representación moderna basada sobre el mandato libre de los diputados.

En la secuencia lógica de la investigación y para posibilitar la construcción de una teoría actual sobre la representación democrática, sin lugar a duda Norberto Bobbio y Giovanni Sartori nos permitirán el acceso a la función del poder en las manos de los partidos políticos, en sus textos sobre *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política, el Futuro de la Democracia, y ¿Qué es la democracia?* En estos textos los autores reflexionan en cuanto a los conceptos de democracia, representación, partidos políticos y el poder, entre otros.

Todos ellos, nos dará la oportunidad de realizar el análisis y comprensión de las causas generadoras de la crisis del modelo representativo actual en nuestro sistema democrático y sus consecuencias (Desvinculación ciudadana). Lo que nos permitirá proponer mecanismos que posibiliten el fortalecimiento de nuestro actual modelo democrático representativo y una re-vinculación entre ciudadanos y sus representantes (Diputados).

1.2.- Democracia y el sistema electoral.

Las modernas democracias son representativas, y en estos modelos el ciudadano es el elemento más dinámico, no obstante, entender únicamente a la democracia desde su aspecto procedimental es vaciarla de contenido, pues así como el ejercicio ciudadano no se termina en la urna el día de las elecciones, la democracia no se termina con la elección del representante. Comprender a la democracia solamente desde su elemento procedimental es un error y conduce a limitar su

⁹ Véase, Rousseau, Jean-Jacques, *Contrato Social*, 2009.

potencial, y con ello maximiza una percepción de crisis aunado a una insatisfacción de la misma.

De acuerdo a Norberto Bobbio responder si un sistema democrático está en crisis es difícil, ya que la democracia se encuentra continuamente reinventándose, asimismo, dice que un régimen democrático estar en transformación es el estado natural: la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo. Para él, es importante un concepto mínimo de democracia, y la entiende de la siguiente manera: un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quien* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y bajo *que procedimientos*,¹⁰ es decir, toda democracia por lo menos deberá contemplar la definición sobre aquellos que tienen la capacidad para la toma de decisiones y cuáles serán los mecanismos procedimentales para hacerlo.

Aunque en el siglo pasado el proceso de democratización de las sociedades se basó en la ampliación del sufragio hacia sujetos que no podían votar, actualmente, la democratización de la sociedad se refiere más bien a la conquista de espacios en donde antes el ciudadano no podía participar.¹¹ Para Bobbio, el estado mínimo de la democracia no ha decaído: es la garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas o tomadas con base en el principio de mayoría.

Sería difícil decir si un estado es democrático o no, más bien, debemos decir que un estado es más democrático o menos democrático en ciertos aspectos. Bobbio lo ve en *continuum*, de mayor o menor, donde el extremo contrario de la democracia total es la autocracia, en medio existe un sinfín de matices democráticos¹².

Son diversas las características de un sistema democrático, pero Bobbio resalta que en gobiernos democráticos el poder se obtiene a través de elecciones sin derramamiento de sangre. Por otro lado, al ser representativa nuestra democracia,

¹⁰ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, p. 14.

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

por representante se entiende a una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad y no los intereses particulares de un sector de la sociedad.¹³

La voluntad popular debe ser custodiada por los órganos representativos constituidos, es justamente en este aspecto donde el elemento procedimental de la democracia se hace patente y el sistema electoral cumple su principal función. Por tal motivo la democracia representativa comprende un complejo sistema de elección de funcionarios que son electos por los ciudadanos.¹⁴ Por consiguiente, cuando hablamos de democracia representativa, sobre todo, se hace hincapié en la importancia de las elecciones para la selección del personal calificado en la toma de decisiones, es decir, sin elecciones no hay democracia, y sin un sistema electoral que coordine y controle dichas elecciones tampoco hay democracia.

Para Dieter Nohlen el sistema electoral tiene por objetivo “determinar las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)”.¹⁵ En este sentido, el sistema electoral puede ser visto como un mecanismo que ayuda a integrar las distintas visiones pluralizadas de la sociedad y con ellas construye *una* voluntad popular, posteriormente convierte dicha voluntad en órganos de gobierno, los cuales son dirigidos por un titular y serán los encargados de ejecutar un proyecto de gobierno con el concurso no solo de la mayoría vencedora, sino también, con las minorías representadas en los diversos órganos de gobierno.

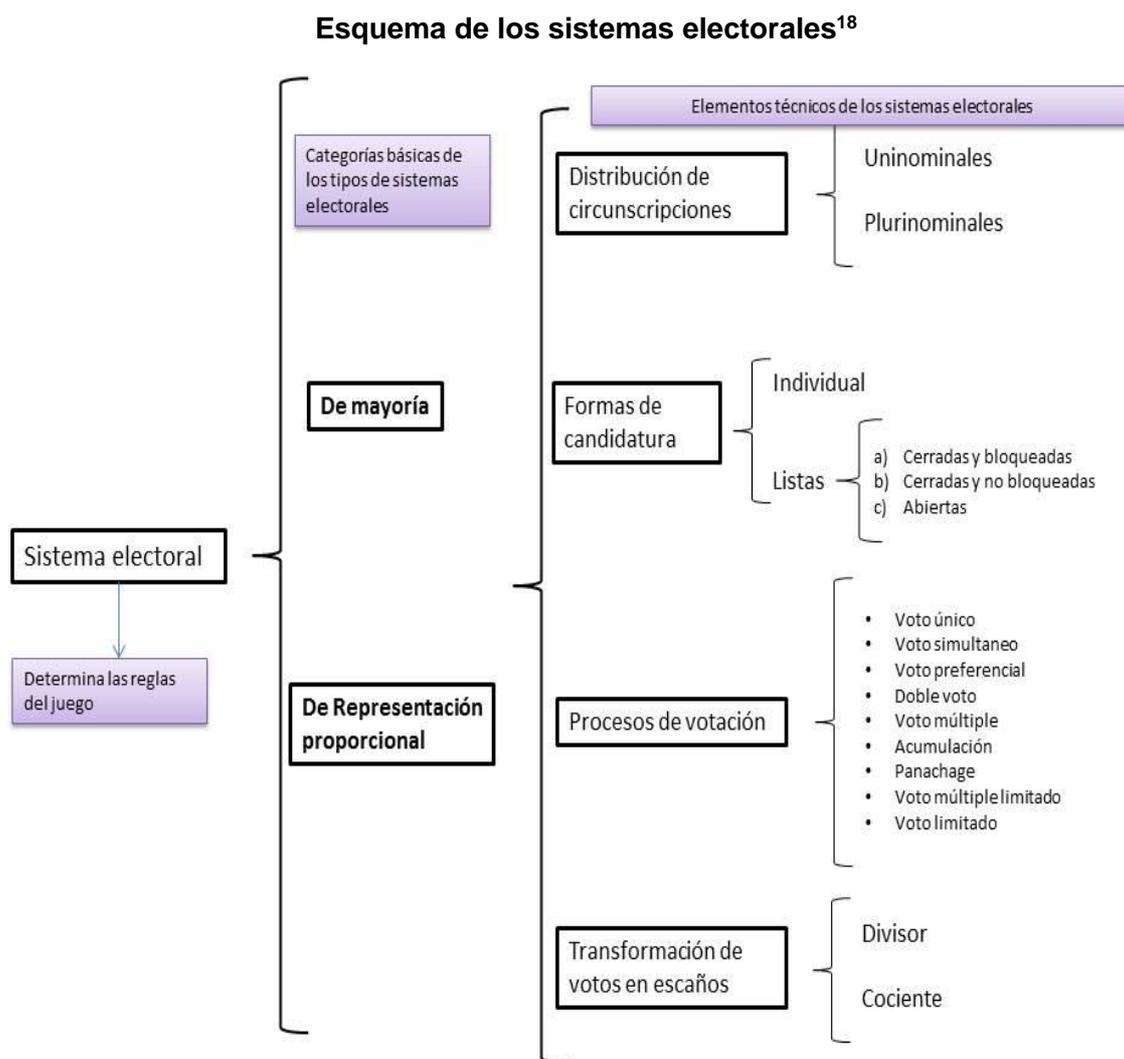
Básicamente, los sistemas electorales se pueden dividir bajo dos principios de representación: el principio de mayoría y el principio de representación

¹³ *Idem.*

¹⁴ Held, David, *Modelos de democracia*, p. 23

¹⁵ Nohlen, Dieter *et al*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, p. 295.

proporcional.¹⁶ Asimismo, los sistemas electorales para lograr su función se componen de diferentes elementos técnicos que se agrupan en cuatro áreas: a) la distribución de las circunscripciones electorales, b) la forma de la candidatura y modalidad del voto, y c) la transformación de votos en escaños.¹⁷ De manera esquemática, y para fines temáticos, los componentes del sistema electoral, según Dieter Nohlen los podemos observar en el siguiente mapa conceptual:



¹⁶ Véase, Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos político: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, p. 119.

¹⁷ Nohlen, Dieter, *Tratado de Derecho Electoral...*, p. 298.

¹⁸ Fuente: elaboración propia a partir de Nohlen, Dieter, *et al*, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, pp. 294-333.

Los sistemas electorales que se agrupan en las categorías básicas varían mucho entre ellos, tanto en su composición como en sus efectos, Nohlen diferencia los siguientes 12 tipos de sistemas electorales en América Latina¹⁹:

Tabla 1. Tipos de sistemas electorales en América Latina²⁰

No.	Tipo de sistema electoral	Países en los que se aplica
1	Sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.	República Dominicana (Senado) Brasil (Senado)
2	Sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales con tantos votos para el elector como mandatos adjudicados a la circunscripción.	Ecuador
3	Sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta).	Haití
4	Sistema binominal.	Chile (Diputados y senadores) Brasil (Senado)
5	Sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías.	Argentina (Senado) Bolivia (Senado) México (Senado)
6	Sistema segmentado (se adjudica gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y <i>en forma separada</i> un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales a través de listas de partido según la fórmula de decisión proporcional).	México (Diputados)
7	El sistema que consta de un alto número de circunscripciones uninominales que se suman a las plurinominales.	Panamá
8	El sistema que consta de un alto número de circunscripciones binominales que se juntan a las plurinominales.	República Dominicana
9	Sistema proporcional en circunscripciones plurinominales.	Argentina (Diputados) Brasil (Diputados) Colombia (Diputados) Costa Rica Honduras Nicaragua Paraguay Perú
10	El sistema proporcional con circunscripciones plurinominales y uno adicional nacional.	El Salvador Guatemala

¹⁹ Véase, Nohlen, Dieter, *Tratado de Derecho electoral...*, p. 306.

²⁰ Fuente: Elaboración propia a partir de Nohlen, Dieter, *Tratado de Derecho electoral...*, pp. 306-307.

No.	Tipo de sistema electoral	Países en los que se aplica
11	El sistema proporcional personalizado.	Bolivia (diputados) Venezuela
12	Representación proporcional pura.	Colombia (Senado) Paraguay (Senado) Uruguay (Diputados y Senadores)

Como podemos observar, los sistemas electorales son diseñados en cada país de acuerdo a sus propias necesidades, no hay “un sistema electoral modelo”, sino que el sistema electoral debe ser conformado de acuerdo con las idiosincrasias particulares de cada país.

1.2.1. Naturaleza y fin de los partidos políticos

Los partidos políticos como los conocemos surgen a partir del siglo XIX ya como estructuras estables que buscan conquistar el poder a través de las elecciones. Su surgimiento se relaciona con la ampliación de los derechos políticos, tales como el sufragio y la libertad de asociación y expresión, entre otros, es decir, los partidos políticos han tenido desde su naturaleza una vinculación necesaria con la ciudadanía, por tanto es conveniente recordar lo que al respecto menciona Manuel Alcántara:

La revalorización del papel de los partidos en América Latina conduce a pensar en el modo en que estas organizaciones se comportan no sólo en relación al sistema político sino como sistemas en sí mismos. Esto obliga a pensar en los partidos como sistemas que cuentan con un conjunto de reglas y normas, escritas o consuetudinarias, que establecen el tipo de interacción que debe darse en el interior del mismo y en relación con el entorno...²¹

Coincidiendo con el autor, es necesario que los partidos políticos establecen una serie de reglas formales e informales con las cuales se relacionan, al interior entre sus integrantes, así como entre sus miembros y el entorno.

²¹ Alcántara, Manuel, *Partidos Políticos de América Latina*, p. 15 (subrayado propio).

Durante el siglo XX los partidos se consolidan prácticamente en todos los países del mundo como agrupaciones importantes para la sociedad, así como mecanismos legítimos para disputar el poder. Ciertamente no en todos los países con el mismo ímpetu, pero a lo largo de dicho siglo se fueron consolidando hasta ser incorporados a las constituciones y sistemas normativos nacionales.

Ya entrados al siglo XXI los partidos presentan cierto grado de declinación en algunos países donde su institucionalización ha sido menos robusta. De acuerdo a Paoli Bolio, han surgido nuevos actores sociales que desarrollan actividades iguales o semejantes a las que en el pasado realizaban exclusivamente los partidos políticos, como ejemplos: medios masivos de información y las organizaciones de la sociedad civil.

El conjunto de partidos, sus estructuras y la relación entre ellos constituyen lo que podemos identificar como sistema de partido. Atendiendo a la cantidad de los partidos políticos existentes en un sistema político dado, se habla de multipartidismo, bipartidismo o partido único.

Al principio los partidos políticos no eran bien vistos (Bolinbroke, Hume) por considerarlos facciones que buscaban intereses particulares, por el contrario la corriente favorable a los partidos (Burke) argumentaban que los partidos abonaban a consolidar el interés general.²² Fue sobre todo en Estados Unidos, donde se desarrollan los partidos políticos, pues en Estados europeos la tradición centralista limitó su consolidación inicial. El aumento de su legitimidad inicio en el siglo XIX, donde ya son vistos como instituciones capaces de intervenir en la vida pública de manera positiva.²³

Los partidos políticos solo tomaron carta plena de naturalización como organismos de derecho público hasta que se produjo su constitucionalización después de la Segunda Guerra Mundial. Esta evolución corrió paralela a la ampliación del derecho

²² Véase, Paoli Bolio, Francisco y Gonzalo Farrera Bravo (coords.), *Partidos y sistemas de partidos: experiencias comparadas*, pp. 2-3.

²³ Véase, Alcántara, *Op. Cit.*

al voto.²⁴ De acuerdo a Paoli Bolio, hay tres teorías sobre el establecimiento de los partidos políticos modernos:

1. Enfatiza la condición del desarrollo histórico: sostiene que su aparición es el resultado de un conjunto de factores, como son el reconocimiento del derecho al voto, establecimiento de sistemas electorales, formación de sistemas parlamentarios.
2. Explica el surgimiento de los partidos políticos a partir de que se ponen en vigor leyes que permiten el ejercicio de los derechos de reunión y de libre asociación.
3. Considera que los partidos son productos de una revolución o ruptura que se da en un cierto momento en las sociedades tradicionales. Específicamente, los partidos se forman como resultado de procesos de modernizaciones económicas, culturales o ambas, que traen grandes cambios en la sociedad y en las relaciones de ésta con el Estado.

En cuanto a los tipos de partidos políticos, se han observado los siguientes²⁵:

- Max Weber: partidos de elite y partidos de masa.
- Duverger: partidos de cuadro y partidos de masa.
- Franz Neumann: partido social integrativo.
- Otto Kirchheimer: partidos *catchall*.
- Richard Katz y Peter Mair: partido “cartel” o partido “empresa”.

Sin duda alguna, los partidos políticos son fundamentales para la consolidación de las modernas democracias, pese a sus diversas crisis, hoy en día continúan siendo parte importante de los sistemas democráticos, su existencia no solo confirma el desarrollo de la lucha por el poder político, el cual dejó de ser por la vía armada para a ser por la vía electoral, sino que, sigue siendo indispensable para la organización e integración de la pluralidad política del país.

²⁴ *Ibíd*em, p. 7.

²⁵ Véase, Paoli Bolio, Francisco y Gonzalo Farrera Bravo, *Op, Cit*.

Sin negar sus debilidades, nos parece que la consolidación de la democracia pasa necesariamente por la consolidación de los partidos políticos, los cuales deben buscar una mayor cercanía con la ciudadanía, y buscar que los representantes surgidos de su interior tengan una mayor responsabilidad, diálogo, transparencia y rendición de cuentas.

1.2.2. Sistema Representativo y derechos políticos.

Hablar sobre el sistema representativo nos obliga primeramente a recordar la discusión sobre las formas de gobierno y las formas de Estado. Ambas en ocasiones se suelen confundir. De acuerdo a Bobbio una forma de no caer en este error es recordar que en la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la Constitución le asignan el ejercicio del poder, mientras que en las formas de Estado se toma en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico²⁶.

En cuanto a los formas de gobierno se encuentra:

Tipologías clásicas de formas de gobierno²⁷

Autor	Tipología	Criterio
Aristóteles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Monarquía o gobierno de uno. 2. Aristocracia o gobierno de pocos. 3. Democracia o gobierno de muchos. 	El número de quienes detentan el poder político.
Maquiavelo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Monarquía. 2. República. 	La diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, de una persona física, y el gobierno de una

²⁶ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, p. 144.

²⁷ Fuente: elaboración propia con base en Bobbio, 2009.

Autor	Tipología	Criterio
		asamblea, de un cuerpo colectivo.
Montesquieu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Monarquía. 2. República. 3. Despotismo. 	El criterio es la distinción de los “principios”, con base en los diferentes resortes que inducen a los sujetos a obedecer: el honor, la virtud y el miedo.

Estas tres tipologías no fueron modificadas de manera sustancial durante mucho tiempo, llegaron a la modernidad prácticamente sin ningún cambio. De acuerdo al teórico italiano la única innovación interesante fue la realizada por Hans Kelsen, quien refiere que la manera rigurosa para distinguir una forma de gobierno de otra consiste en conocer el modo en el que una constitución regula la producción del ordenamiento jurídico. “Estos modos son dos: el ordenamiento jurídico puede ser creado o desde arriba o desde abajo: desde arriba, cuando los destinatarios de las normas no participan en la creación de las mismas, desde abajo cuando sí participan.”²⁸ Kelsen, influenciado por la idea kantiana de normas autónomas y heterónomas, llama a la primera forma de producción heterónoma, a la segunda autónoma, o de acuerdo a Bobbio autocracia y democracia respectivamente.

De forma más reciente los criterios de distinción en las formas de gobierno han ido evolucionando, donde los más usuales actualmente son los criterios que toman en consideración la separación entre el poder del gobierno (del que ejecuta) y el poder legislativo, independientemente del hecho de que el titular de uno de los dos poderes sea un rey o un presidente de la república. Este criterio da como resultado la distinción entre las formas de gobierno conocidas como “presidencialismo y parlamentarismo”.

En el presidencialismo existe una clara separación entre el poder del gobierno y el poder de hacer las leyes. En el parlamentarismo más que la separación hay un

²⁸ Véase, Bobbio, *Op cit.*, p. 146.

juego de poderes recíprocos entre el gobierno y el parlamento, con base en la distinción entre jefe de Estado y jefe de gobierno.

Aunado a la discusión sobre la forma de gobierno y la consolidación de la democracia en ellos, recientemente se ha producido una ampliación garantista de los derechos fundamentales o derechos humanos, entre ellos, incluido los derechos políticos.

Se puede hablar sobre derechos humanos a partir de 1789, cuando en el marco de la Revolución Francesa se dio la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el cual constituye uno de los documentos más importantes en los cuales se expresa que todo ser humano tiene el derecho de gozar de ciertos derechos, por ejemplo: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión (Artículo 2); el derecho a contribuir a la elaboración de las leyes, ya sea personalmente o a través de sus representantes (Artículo 6); la libre comunicación de pensamientos y opiniones (Artículo 11), entre otros.²⁹

Esas ideas fueron trasladadas de Europa a Latinoamérica, donde, fueron adaptadas con algunos matices, también influenciados por las constituciones de Estados Unidos. El caso de México es paradigmático pues surge el amparo como medida de defensa constitucional.

De forma prospectiva, considero que los derechos humanos o fundamentales, como los denomina Ferrajoli,³⁰ han venido a fortalecer la concepción que tenemos sobre la democracia, y por lo tanto, se entiende que para fortalecer a la segunda debe también fortalecerse el respeto por los derechos fundamentales.

²⁹ Véase, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, recuperado en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf el 12 de septiembre de 2018.

³⁰ Véase, Ferrajoli, Luigi, "Sobre los derechos fundamentales", p 117.

1.2.3 Representación por mayoría y representación proporcional

De acuerdo a Pitkin³¹ el concepto de representación es un concepto moderno. Los griegos carecían de una palabra parecida, a pesar de que elegían a algunos servidores públicos para algunas actividades que podemos considerar implicarían una representación. Por su parte, los romanos disponían de la palabra *representare*, de la cual deriva nuestra moderna palabra “representación”, sin embargo, para los romanos significaba traer a presencial algo que estaba ausente, o la encarnación de una abstracción en un objeto, no era aplicable a los seres humanos que actuaban por otros, mucho menos a sus instituciones políticas. Este uso del “representar” como actuar en nombre de otros, comienza a ser utilizado en el latín de los siglos XIII y XIV, y posteriormente en inglés, a medida que las personas enviadas a participar en los Concilios de la Iglesia o en el Parlamento Inglés comenzaron a ser vistas como representantes.

El uso moderno se consolida con la llegada de los “derechos del hombre”, producto de la revolución francesa y americana. Dice Pitkin “Así, representación vino a significar representación popular, guardando una estrecha relación con la idea de auto-gobierno, con el derecho que cada hombre tiene a decir lo que piensa. Y así es como llegó a encarnarse en nuestras instituciones.”³² De esta forma, el concepto de representación toma un papel protagónico en la teoría política y jurídica, pues con su uso se logra comprender no solo una actividad, sino también una característica del gobierno.

En este apartado, por representación comprenderemos las cinco concepciones que de dicho término presenta Pitkin: la representación equiparada a autorización, representación identificada con sometimiento a una rendición de cuentas, representación descriptiva, representación simbólica (*derecho a*) y representación sustantiva (*actuar por*). La primera hace referencia al conferir autoridad a un acto, la segunda al pedir cuentas al representante por sus actos, la representación descriptiva es hacer presente a lo que está ausente mediante una semejanza o imagen, la representación simbólica la cual no exige semejanza o imagen alguna,

³¹ Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, pp. 3-14.

³² Véase, Pitkin, *Op. Cit.*, p. 4.

sino más bien una conexión de tipo diferente. Finalmente la representación sustantiva hace referencia ya no solo a la imagen, sino a la actividad, pues se coincide con Pitkin de que ya “no se trata de una creación de representación o símbolos, sino de un *actuar por* otros, y no exactamente adornos formalista que rodean a la acción, sino la sustancia de la actividad misma”.³³

1.3 Teoría de la democracia como marco explicativo

Las ideas democráticas pueden rastrearse desde la antigua Grecia, unos seis cientos años antes de Cristo. Los autores reconocidos son Sócrates, Platón y Aristóteles, cada uno discípulo del anterior. Si bien es cierto Sócrates no dejó por escrito sus pensamientos, éstos quedaron plasmados en diversos escritos de sus discípulos, entre ellos, el más destacado; Platón. Si bien la democracia tanto para Sócrates, Platón y Aristóteles no era la forma de gobierno más deseable, la igualdad y el respeto a las leyes como categorías principales de sus concepciones sobre la democracia, son en la actualidad los elementos indispensables para mejorar la calidad de nuestra democracia.

Para Platón no era bueno que todos tuvieran la posibilidad de estar al servicio del Estado, ya que, no todos tienen las mismas capacidades y no todos han sido creados para ser y hacer lo mismo. Platón piensa en un orden establecido firme muy bien definido, incluso, la educación debe de ser utilizada para que dicho orden sea fortalecido.

Para Aristóteles la democracia es una de las formas corruptas de la constitución perfecta, de hecho, todas las constituciones para él son una corrupción de la constitución perfecta (*politeia*). La hipótesis de Aristóteles de la democracia en su tiempo, se ve claramente cuando dice que “Otros cambios llevan de la democracia tradicional a la más reciente; pues donde los cargos son electivos, no a partir de las rentas, y los elige el pueblo, los aspirantes, actuando de demagogos, llegan al extremo de hacer al pueblo soberano incluso de las leyes.”³⁴, es decir, para

³³ Véase, Pitikin, *Op. Cit.*, p. 13.

³⁴ Aristóteles, *La política*, p. 171.

Aristóteles la democracia de su tiempo, o las que dicen llamarse así, son aquellas donde la voluntad del pueblo está por encima de todo, hasta de las leyes. Esta idea por supuesto es condenada por el autor, incluso busca matizar dicha democracia con otros elementos.

Para Sócrates y Platón es la igualdad la categoría que prevalece en la democracia. Menciona Platón en labios de Sócrates cuatro tipos de Estado y por consiguiente cuatro tipo de caracteres: el timocrático, el oligárquico, el democrático y el tirano. En la descripción de estos tipos de Estado, habla sobre la democracia en cuanto que todos son iguales, y todos pueden elegir el tipo de vida que deseen.

Para Aristóteles es muy claro cuando afirma que “hay que decir que existe democracia cuando los libres ejercen la soberanía...”,³⁵ es decir, para Aristóteles, el elemento más importante para definir a la democracia, reside en que quienes sean los detentadores del poder, sean todos los hombres libres. En contraparte, allí donde sólo una parte de estos hombres libres (ya sean ricos o fuertes) sea el poseedor de la soberanía sería un tipo de constitución no democrática.

La diferencia entre Platón y su discípulo –Aristóteles- la encontramos en que, mientras para Platón es el Estado Ideal el primero en orden de bondad y el conocimiento del bien por parte del filósofo-rey, que le da la autoridad para ejercer su poder y traer al plano terrenal el orden celestial que ha podido apreciar; para Aristóteles, queda claro que este gobierno mixto es el primero en orden de bondad y que el pilar principal que debe sostenerlo son las normas jurídicas que están por encima del mismo filósofo-rey.

Por su parte, Tomás de Aquino si hace referencias directas de la democracia, Tomás Antonio Catapano alude a tres aspectos principales en el concepto de democracia de Tomás de Aquino: en primer lugar designa la corrupción del régimen republicano, en segundo lugar, es el régimen en que la multitud domina, y tercero, refiere a la participación del pueblo en la ordenación política. Para mí, la categoría

³⁵ Ibídem, p. 130

principal de la teoría de la democracia en Santo Tomás es este último: la participación del pueblo en la ordenación política³⁶.

Posterior a la edad media, las ideas democráticas resurgieron, luego de un largo esperar. Las ideas de Locke, Rousseau y Montesquieu ayudaron a configurar el Estado moderno, sin embargo, solo fue tras las revoluciones y la lucha por el reconocimiento de diversos derechos fundamentales que, la existencia de un régimen que promoviera dichos derechos fue incrustándose en el debate.

De los autores modernos revisados, el primero en hablar sobre la democracia fue Alexis de Tocqueville, el autor de *La democracia en América*, político e historiador francés del siglo XIX, sostenía que las democracias están naturalmente inclinadas a concentrar toda la fuerza social en manos del cuerpo legislativo, siendo este el poder que emana más directamente del pueblo, es también el que participa más de su omnipotencia. Por tal motivo, Tocqueville veía dos peligros que amenazan la existencia de las democracias: primero, la servidumbre del poder legislativo a la voluntad del cuerpo electoral, y segundo, la concentración en el poder legislativo de los demás poderes del gobierno³⁷.

En el texto comentado, Tocqueville hace un análisis muy extenso sobre la democracia en Estados Unidos del siglo XIX, los principales problemas y ventajas. Una de las cuestiones positivas que el autor comenta es: “El gobierno de la democracia hace llegar la idea de los derechos políticos hasta el menor de los ciudadanos, como la división de los bienes pone la idea del derecho de propiedad en general al alcance de todos los hombres. Ese es uno de sus mayores méritos, a mis ojos.”³⁸

Por su parte Garzón Valdés observa a la democracia como instrumento que permite la toma de decisiones a través de la discusión, donde el disenso juega un papel relevante. Un aspecto notable de la concepción de la democracia de este autor, unido con una profunda preocupación de los derechos fundamentales, es lo que

³⁶ Véase, Capatano, Tomas Antonio, “La democracia según Santo Tomás de Aquino”, p. 133.

³⁷ Véase, Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*.

³⁸ *Ibíd*em, p. 289.

llama el “coto vedado”, es decir, que existen derechos fundamentales que no deben ser tocados (ni aun con el beneplácito de la mayoría), sino más bien garantizados por el Estado, inclusive, dice el autor, el coto vedado puede ser expandido³⁹.

Alain Touraine dice que: “el régimen democrático es la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número, que protege y reconoce la mayor diversidad posible.”⁴⁰ Pone el acento respecto a la democracia en las garantías institucionales del respeto a los derechos fundamentales por parte de las instituciones políticas, así mismo la participación en la construcción y transformación de éstas al mayor número posible de personas.

Para Sartori, la democracia es denominada liberal, por lo tanto, existe un mundo de diferencia entre la democracia de los antiguos y la de los modernos. En este autor se observa que son dos las categorías principales: en primer lugar, que la titularidad del poder se encuentra en el *demos*, es decir, es el pueblo al que le pertenece la soberanía popular, que para efectos del ejercicio de dicho poder, el *demos* lo traspasa de manera temporal⁴¹. En segundo lugar, me parece importante el respeto de las minorías en el momento de la toma de decisiones.

Para la existencia de la democracia son importantes que existan reglas (primarias o fundamentales) tal como Bobbio entiende a la democracia, que no solo nos establezcan quién está autorizado a tomar decisiones y bajo qué procedimientos, sino también la existencia de lo que Bobbio denominó precondiciones (reglas preliminares) para que la democracia se lleve a cabo: es lo que podríamos llamar el respeto a los derechos humanos, o sea, que allí donde los derechos fundamentales no se respeten no hay democracia, tal y como se observa en la siguiente transcripción:

...es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los

³⁹ Véase, Garzón Valdés, Ernesto, “El consenso democrático: fundamentos y límites del papel de las minorías”.

⁴⁰ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, p. 23.

⁴¹ Véase, Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, pp. 19-21.

cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder *sub lege* [es decir, sometido a la ley], sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos “inviolables” del individuo. Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentales procesales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego⁴².

Para Bovero la democracia como forma de gobierno, no es otra cosa que un método (o lo que es lo mismo), un conjunto complejo de reglas para alcanzar decisiones colectivas⁴³. La principal categoría de la teoría de la democracia en Bovero, que yo observo es: la creación de consensos. Esta se aprecia de manera clara cuando dice “Así como la función del ojo es la de ver, de la misma manera la función de la democracia es la de producir decisiones colectivas con el máximo consenso y con el mínimo de imposición.”⁴⁴. Dieter Nohlen por otro lado fundamenta la democracia en la participación (elecciones) y la oposición (pluralismo).⁴⁵

Es preciso mencionar que la posición que se toma en el presente trabajo respecto a la democracia y la representación es la expuesta por Sartori, ya que se considera que justamente la titularidad del poder se encuentra en el *demos*, es decir, es al pueblo al que le pertenece en primera y última instancia la soberanía, de la cual emana la autoridad de todo órgano representativo, el cual ha recibido de forma temporal y delimitada dicha soberanía. Asimismo, se pone especial atención en el respeto a las minorías en el momento de la toma de decisiones, ya que, no basta haber sido electos de forma democrática, sino que, es necesario ejercer la autoridad también de forma democrática.

En el breve recorrido que se ha realizado sobre la democracia, en algunos de los autores modernos, desde Tocqueville, podemos observar un rasgo importante en la concepción de las democracias: el respeto de los derechos humanos.

⁴² Bobbio, *Op. Cit*, p. 15.

⁴³ Véase, Bovero, Michelangelo, “Democracia y derechos fundamentales”, p. 26.

⁴⁴ *Ibíd*em, p. 28.

⁴⁵ Véase, Nohlen, Dieter, *Tratado de Derecho electoral...*, p.65.

Esta concepción de las reglas preliminares, junto con los autores analizados, nos dan un horizonte relevante para comprender la nueva dinámica de la democratización: el respeto de los derechos fundamentales. No habrá democracia allí donde los derechos fundamentales no sean garantizados de manera efectiva. Esta constituye, no solo una regla preliminar, sino, en nuestra opinión, se consolida como una condición de la democratización de nuestro país⁴⁶.

Finalmente para continuar con la consolidación democrática en nuestro país, se reconoce que es importante que se revalore la importancia de las minorías en los gobiernos. Igualmente indispensable es que la mayoría tenga la capacidad de crear consensos, respetando en cada momento a las minorías existentes; pues de lo contrario, la democracia se convierte en la tiranía de la mayoría. Asimismo, urge una educación profunda en derechos fundamentales, así como contar con instrumentos y autoridades que garanticen de manera efectiva su respeto en todo momento.

1.3.1 Poder, Legitimación y Soberanía

a) Poder

En este apartado se propone delimitar la concepción de los términos poder, legitimación y soberanía, ya que, dichos conceptos son de gran trascendencia teórica, sobre todo para la comprensión de la democracia y la representación, en este sentido, esta trilogía de conceptos está estrechamente vinculada con los procesos democráticos y de generación de la representación popular, sobre todo, en los parlamentos modernos.

⁴⁶ A partir del 2011, en México hemos dado un paso en la protección de los derechos fundamentales, derivado de las reformas del artículo primero constitucional, en el cual se menciona que las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse no solo conforme al contenido de la Constitución misma, sino también de aquellos tratados internacionales en los que participe México. Asimismo, menciona el segundo párrafo de dicho artículo que la interpretación en materia de derechos humanos debe favorecer en todo momento la protección más amplia.

Peter Bachrach menciona que existen dos enfoques que se contraponen en la comprensión del concepto de poder: la sociológica y la ciencia política, por un lado están los sociólogos, los cuales observan al poder desde las estructuras sociales, y conciben el concepto como altamente centralizado, ésta concepción es la que los autores denominan como corriente elitista.

Por otro lado, se encuentran los politólogos, quienes conciben al poder no desde las estructuras sino a través de las diversas relaciones que establecen los actores políticos, por ello es que esta corriente conceptúa al poder como difuso, es decir, contrario a los sociólogos ven al poder difuminado y no centralizado: esta corriente es conocida como teoría pluralista.

Por su parte Max Weber diferencia entre poder y dominación, siendo el segundo una manifestación del primero comprendido de forma general como la probabilidad de imponer la voluntad dentro de una relación social, aun contra la resistencia. En cambio, la dominación es “es un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (‘mandato’) del ‘dominador’ o de los ‘dominadores’ influye sobre los actos de otros (del ‘dominado’ o de los ‘dominados’), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (‘obediencia’).⁴⁷ En este sentido, todo gobierno necesita del dominio de cualquier forma, ya que para su buen desempeño es necesario que los gobernados obedezcan los mandatos de la autoridad y obedecerlos como si fueran ellos quienes los impusieron.

Por su parte, Carpizo comenta que el poder es un fenómeno social el cual no puede ser entendido en forma aislada sino siempre en grupo. Es por ello que el poder no puede ser imaginado fuera de la sociedad, ya que éste se manifiesta en las relaciones sociales. Entiende al poder como “una relación en la cual una persona, un grupo, una fuerza, una institución o una norma condiciona el comportamiento de otra y otras, con independencia de su voluntad y de su resistencia”.⁴⁸ Nos dice el

⁴⁷ Véase, Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, p. 699.

⁴⁸ Véase, Carpizo, Jorge, “El poder, su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, p. 327.

autor que el fundamento último del poder es su mera existencia, necesidad y conveniencia, ya que el poder es indispensable para poner orden en las sociedades.

Jorge Carpizo nos recuerda algunas tipologías del poder que se han realizado. En ese sentido menciona a Aristóteles, John Locke, Wright Mills y Max Weber, para posteriormente dar a conocer su propuesta de tipología la cual consta de seis clases o tipos de poder: 1) el poder originario, 2) el poder político, 3) el poder paternal, 4) el poder económico, 5) el poder ideológico y 6) el poder asociativo.

Del poder originario nos menciona que este recae en el pueblo, en el poder constituyente, el cual en un momento determinado de la historia de una sociedad logra consensar las normas que regularan el ejercicio del poder.

Como se observa, el término de poder no es sencillo, tiene una carga teórica, simbólica y política muy fuerte, sin embargo, tener claridad de su concepción es importante para comprender las relaciones de dominio en la sociedad. En este sentido, cuando hablamos de poder, coincidiendo con Weber en su concepción general, la comprendemos *como una relación* que permite a un sujeto imponer su voluntad a otro sujeto, aún en contra de su voluntad. Pero también, en el presente texto cuando hablamos de poder lo comprendemos como poder político, es decir, *la capacidad de un sujeto (individual o colectivo) de influir en la toma de decisiones colectivas vinculantes para toda la sociedad, ya sea por sí mismo o a través de otros.*

b) Legitimación

El Estado moderno es sucesor del Estado absolutista, en el Estado absolutista el Rey tenía el derecho a gobernar por derecho divino, sin embargo, las fuerzas económicas comenzaron a imponerse, y el Rey tuvo que luchar contra la burguesía.

Con esta lucha, se buscó poner límites al poder del Rey, y nace el parlamento en el siglo XVIII con la aparición de “la constitución” del Estado Liberal y con el Estado

Moderno de Derecho. Dicho cuerpo colegiado tuvo originalmente dos funciones: formular leyes en lugar del monarca y controlar el ejercicio del poder.

Con el Estado liberal nacieron tres principios liberales: 1) derecho a la vida y a la propiedad, 2) gobierno representativo, 3) división de poderes. Es decir, existe un poder moderado, el cual se divide para sus funciones en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, en cuanto al gobierno representativo menciona Rousseau en *El Contrato Social* que los individuos renuncian al autogobierno y le otorga dicha prerrogativa el Estado.

Actualmente, los parlamentos modernos son considerados como instituciones formalmente independientes respecto al pueblo, puesto que se ha recibido de los ciudadanos electores no un mandato imperativo como en la edad media, sino, que se ha configurado un mandato representativo en el sentido de la representación política liberal. Este modelo de representación expuesto por Edmund Burke se pone doctrinal y prácticamente de manifiesto a lo largo del siglo XVIII. Sidney, Blackstone, Montesquieu y Sieyes son exponentes de esta idea de representación. Destacan estos últimos ya que sostienen la libertad e independencia de los representantes elegidos para tomar iniciativas y discutir los asuntos públicos.⁴⁹ Se suman Burke y Condorcet que reclamaban la absoluta libertad del diputado.

La idea moderna liberal de la representación supone la prohibición de antiguo mandato imperativo. Puesto que ya no se representa de forma estamentaria, sino hacia un bienestar general, así, las mejores leyes no son las que más benefician a un sector determinado, sino que las mejores leyes son las que mejor distribuyan los derechos y obligaciones de toda la comunidad, además de que produzcan la mayor felicidad para el mayor número posible de personas, tal como lo menciona Montesquieu en *El espíritu de las leyes*.

Sin embargo, con el paso del tiempo, y sobre todo a la luz de los diversos movimientos democratizadores y del surgimiento de los partidos políticos que dicha

⁴⁹ Abellán, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política", p. 169.

concepción dará un giro hacia estos institutos. Será el pueblo quien a través principalmente de los partidos políticos de masas y de los sindicatos quien asumirá la auténtica voluntad política. Ya no es el diputado el que constituya la voluntad del representado, si no viceversa, el representante expresara la voluntad del elector, articulada en torno a los partidos políticos. En este sentido, menciona Abellan que surgen dos tipos nuevos de relación representativa: la del elector-partido y la de diputado-partido, de forma que, los partidos devienen en el centro de dirección política del Estado, dejando de forma subsumida a éste el papel del diputado-representante, y se convierte en un diputado representante-partido. Esta segunda vinculación representativa (diputado-partido), pasa a ofrecer una notable condición imperativa, ya que el diputado pierde su libertad de actuación y queda sometido al interés y disciplina del partido, y se conforma un Estado de partidos.

En el parlamento como órgano en el que confluyen diversas ideologías se lleva a cabo la construcción de las leyes e instituciones. Dichas leyes e instituciones tienen legitimidad suficiente derivado que el órgano que las genera es representativo, es decir, ha sido electo por la ciudadanía. En este sentido, es el sufragio el que le otorga autoridad a toda la asamblea para tomar decisiones de manera vinculante.

No obstante, conviene recordar que esta legitimidad es de corte procedimental, aunque no es la única, por ejemplo Max Weber nos habla sobre tres tipos de legitimidad, es decir, tres maneras sociológicas por las que los individuos deciden obedecer a una autoridad: a) dominación legal, el cual el tipo puro es la dominación burocrática, basada en las leyes sancionadas de forma correcta; b) dominación tradicional, el cual su tipo más puro es el dominio patriarcal y c) dominación carismática, sus tipos más puros son el dominio del profeta, del héroe guerrero y del gran demagogo.⁵⁰

Asimismo, es importante hacer una distinción entre la legitimidad general y la legitimidad política. La primera podemos comprenderla justamente como aquella que permite obtener la obediencia a determinada decisión o indicación, con base en algunos de los tres tipos puros de dominación que Weber por ejemplo teorizo.

⁵⁰ Véase, Weber, Max, *Economía y Sociedad*, pp. 706-716.

Por otro lado estaría de manera específica la legitimidad política, la cual hace referencia a la obediencia a determinados preceptos que tienen que ver con lo público y la vida dentro de la *polis*, consecuentemente el resultado de dichas decisiones impactaran de manera importante y minaran o aumentarán la legitimidad de la autoridad que las ha tomado, tal como lo menciona Norberto Bobbio, la legitimidad ha pasado a ser comprendida ya no desde aspectos axiológicos, sino la de las razones de eficacia⁵¹, es decir, una autoridad legalmente constituida puede ser legítima o no, según sea su eficacia. Ambos, tanto la legitimidad como la legalidad, se atraen de maneja inexorable.

c) Soberanía

Como ha podido observar el lector, en el desarrollo del texto se ha usado comúnmente el término de “soberanía”. Es conveniente aquí precisar su contenido, al respecto cabe recordar lo que menciona Aristóteles en *La política*: “Un régimen político es una ordenación de las diversas magistraturas de la ciudad y especialmente de la que tiene el poder soberano. Y en todas partes es soberano el gobierno de la ciudad, y ese gobierno es el régimen. Digo, por ejemplo, que en las democracias es soberano el pueblo, y, por el contrario, en las oligarquías la minoría”.⁵²

En este sentido comprendemos como *soberanía* a la capacidad que tiene un cuerpo colegiado de ordenar su organización interna, y darse para sí el conjunto de reglas que le han de ser obligatorias. De este modo, dice Aristóteles, en las democracias el pueblo es soberano, dando a entender que en este tipo de gobierno es “el pueblo” quien decide de qué forma ha de organizar el poder político y cuáles serán las leyes que se han de acatar.

Recordemos en este apartado que actualmente nuestra democracia es una de tipo representativo, y que aunque es el pueblo que tiene en última instancia el poder soberano, éste lo hace efectivo a través de representantes electos a través de mecanismos comiciales determinados ex profeso.

⁵¹ Bobbio, Norberto, *Estado Gobierno y Sociedad*, pp. 125-126.

⁵² Aristóteles, *La política*, p. 97

1.4 Mandato Libre y Mandato Imperativo

De manera general podemos decir que la teoría del mandato imperativo tiene sus antecedentes antes de la Revolución Francesa; surgió en los estados generales como vínculo jurídico entre los representantes de la nobleza, el clero y el Estado. Así los representantes llegaban a los estados generales con las instrucciones recibidas de sus electores, con la revolución surge la puesta en práctica del mandato imperativo en los diputados franceses, sin embargo, surgen algunos inconvenientes respecto a esta teoría, derivado de los alcances de la representación misma, imponiéndose posteriormente la teoría del mandato libre, es decir, la independencia de la representación.

Bajo el contexto anterior la prohibición del mandato imperativo tiene un origen de corte liberal, cuya concepción es puramente patrimonial al considerar la titularidad abstracta de la representación que se realiza.

Un ejemplo de dicha concepción es el pronunciamiento del Tribunal Constitucional Español a propósito del transfuguismo latente en dicho país, al dictar que: “diputados o senadores son los únicos titulares del escaño y los que representan al pueblo y no los partidos.”⁵³

Por tanto la prohibición del mandato imperativo resulta ser una contraposición al origen medieval, la lógica consecuencia del principio de la soberanía nacional y por tal el principio constitucional en virtud del cual el parlamentario no representa a sectores concretos sino a la Nación entera.

Como se ha mencionado anteriormente el concepto de representatividad tiene que ser adecuadamente valorado ya que como se ha argumentado representatividad no quiere decir “mandato imperativo”. Todo diputado que ha sido legalmente electo, en la asamblea no representa únicamente a sus electores, sino que representa a

⁵³ Planas, Pedro, *Derecho Parlamentario*, p. 160.

toda la ciudadanía en general y sus votaciones y aportaciones en los debates deben ser pensando no únicamente de manera facciosa y egoísta, sino que sus votaciones deben ser alienados al bien común que persigue todo el órgano en su conjunto.

En este sentido el Poder Legislativo cumple con diversas funciones, tal como lo vemos en el siguiente cuadro:

Cuadro comparativo sobre las funciones sustantivas del Poder Legislativo⁵⁴

Función de representación política	Función legislativa	Función de control
<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de un marco legal. • Regulación de las prácticas cotidianas, tanto formales como informales. • Conformación de órganos directivos. • Dinámica de los grupos parlamentarios y comisiones. • Formas de selección de los dirigentes de los grupos. • Distribución de comisiones y comités legislativos. • Conformación de la Cámara. • Transparencia y acceso a la información. 	<ul style="list-style-type: none"> • Magnitud de las atribuciones de las asambleas. • Desempeño de los legisladores. • Derecho a iniciar leyes. • Disciplina partidista. • Coaliciones parlamentarias. • Consecuencias del trabajo legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia en la conformación del gabinete del Ejecutivo. • Influencia en los órganos autónomos. • Autorización de viajes del Ejecutivo • Dispositivos de rendición de cuentas. • Atribuciones para iniciar juicios políticos. • Comisiones especiales de investigación. • Fianzas públicas.

Del cuadro anterior podemos decir que, en el caso de la función de representación política, la transparencia y el acceso a la información ha sido un tema en el cual no se ha logrado un avance considerable. Existen prácticas informales dentro de los

⁵⁴ Nota: Elaboración propia con base en Reveles, 2011.

congresos que no permiten que los ciudadanos conozcan verdaderamente las dinámicas de trabajo en su interior.

En cuanto a la función legislativa, ciertamente se han logrado avances considerables, el pluralismo en los congresos ha ayudado a la discusión seria. Sin embargo, veo un gran inconveniente que no logra que esta función cumpla con sus objetivos: la disciplina partidista. Esto lo considero así, pues en varias ocasiones las cúpulas dictan las formas de votación a los diputados mermando el dialogo, la confrontación de ideas y la búsqueda de consensos.

La función de control me parece que es la que menos cumple con sus objetivos, pues, pese a que el pluralismo ha llegado a diversos congresos, el diseño institucional en cuanto a la aplicación de los controles no permite que los partidos de oposición logren un verdadero control del Ejecutivo. Ciertamente, las oposiciones trabajan con los medios que tienen a su alcance, sin embargo, estos no logran ser suficientes.

1.5 El Ejercicio del Mandato Libre Como Derecho Político

Partiendo de lo anteriormente expuesto, es que se comprende a la prohibición del mandato imperativo como una cláusula de protección de los parlamentarios frente a la eventual imposición de órdenes o instrucciones y otorga libertad plena a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones como representantes de la nación. Dichas limitaciones no solo constituyen violaciones a los principios del derecho parlamentario, sino también contrarias al ejercicio del mandato libre como un derecho político de legislador.

En este apartado cabe recordar los Principios del Derecho Parlamentario: de representación, de libertad, de información, de igualdad y los principios adjetivos de orden y de resoluciones. De éstos resalta para efectos de la presente discusión, el principio de libertad, el cual hace referencia no solo a la libertad jurídica sino también a la libertad psicológica o de conciencia. Por tanto un parlamento para ser

realmente libre “requiere también que sus integrantes puedan expresar sus opiniones y, en especial, para emitir su voto en la toma de decisiones colectivas.”⁵⁵

Sin embargo, lo que en un comienzo significó el ejercicio puro del poder a través de la representación delegada, se convierte hoy en un tipo de representante inmune, intocable, bajo el pretexto de actuar conforme a su conciencia y por tanto no le debe informe a nadie.

Tal y como afirma Giovanni Sartori, el significado originario de la representación es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Ante tal premisa podemos afirmar que las dos características definitorias de este concepto son⁵⁶:

- a. Una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra;
- b. Bajo la condición de hacerlo en interés del representado.

En virtud este razonamiento y aunque originalmente estas razones son propias del derecho civil, Sartori quiso dar explicación a la representación de índole política al afirmar que: “considerando que dado que los actos del representante surten efecto para el representado, la sujeción de aquel a las instrucciones dictadas por este son un elemento esencial de la relación entre ambos y base de la representación”⁵⁷.

Así surge la necesidad de analizar la funcionalidad del sistema de partidos, y particularmente en el caso de América Latina donde los partidos políticos son cuestionados severamente por los ciudadanos que depositan en ellos el voto y el mandato de la representación política; por considerarlos corruptos, ineficientes, incapaces de agregar sus intereses y, en lo estrictamente partidista de: endogamia, favoritismo, amiguismo, verticalismo y opacidad.⁵⁸ Por lo cual el análisis sobre el papel que tienen los partidos políticos en torno a sus representantes es una discusión vigente.

⁵⁵ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, p.7.

⁵⁶ Véase, Sartori, *En defensa de la...*, pp. 1-6

⁵⁷ *Ibíd*em, p. 2.

⁵⁸ Alcántara, *Op. Cit.*, p. 6.

Sin embargo, lo que debemos tener presente derivado del cuestionamiento al actuar de los partidos políticos en sus contradicciones y paradojas, es centrar el debate actual, donde es necesario precisar que no se trata de una disputa sobre la democracia y la representación que detentan los políticos y por parte de los ciudadanos; sino la crítica sobre la actuación de sus representantes en instituciones como los partidos políticos y el grado de cumplimiento de sus propósitos para garantizar la legitimidad y bienestar colectivo.

CAPÍTULO II

LA REPRESENTACION POPULAR EN EL ESTADO DE MEXICO

2.1 Diseño de la representación popular mexicana

En nuestro sistema constitucional mexicano, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originalmente 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.

En el artículo 40 se establece que, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de dicha ley fundamental.

En el primer párrafo del artículo 41 se precisa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. De lo anterior se advierte que originalmente el poder le corresponde al pueblo, pues de él dimana y es su voluntad constituirse en una república democrática y federal.

En efecto, conforme a nuestra constitución para que exista democracia se requiere del trabajo simultáneo de una trilogía compuesta por los ciudadanos votantes, los partidos políticos (entendidos como entidades de interés público) y las diversas autoridades electorales.

Ninguno de estos tres elementos puede funcionar de manera aislada, pues para que la democracia pueda desarrollarse se requiere que las instituciones creadas por el pueblo desarrollen operativamente las garantías orgánicas en materia electoral para que puedan hacerse efectivos los derechos de los ciudadanos de votar y ser votados.

Para que los ciudadanos puedan votar, se requiere que exista una institución que se encargue de crear un padrón electoral y un listado nominal de electores conforme a la geografía electoral nacional, que en el ámbito federal es el Instituto Nacional Electoral. Actualmente la organización se encuentra compuesta por 300 distritos electorales federales, que incluyen a las 32 entidades federativas. Otra función más refiere a la organización de un porcentaje suficiente de ciudadanos para que participen como autoridades electorales en Mesas Directivas de Casilla, Consejos Municipales, Distritales y Locales, así como Tribunales que se encarguen de dirimir las controversias que se susciten dentro del proceso para elegir a nuestros representantes

La institución operativa establece lineamientos, reglamentos o reglas de operación para que a los ciudadanos se les capacite y el día de la jornada electoral pueda desempeñar servicios electorales en las diversas elecciones en las que participen. También permite que ciudadanos nacionales y extranjeros observen el día de la jornada electoral para testimoniar cómo se desarrollan las elecciones, lo anterior, a través de los observadores electorales.

A los partidos políticos les corresponde seleccionar a los mejores candidatos, quienes al ganar deberán desempeñar cargos de administración pública y funciones legislativas. Precisamente en los estatutos de los partidos políticos se contienen las reglas para ingresar, permanecer y participar en las elecciones que organicen los institutos de las entidades federativas y del Instituto Nacional Electoral.

A través de sus instrumentos legales internos, los partidos políticos seleccionan a sus candidatos para que contiendan en la jornada electoral. Parece lógico suponer que uno de los requisitos para ser candidato, por ejemplo a diputado local o federal,

sería tener conocimientos en materia de derecho constitucional, legislativo y por lo menos de principios generales del derecho, ya que sería incongruente que los partidos postulen a personas que no conocen su constitución, la ley, ni el sistema jurídico que nos rige.

No obstante, debido al número de candidatos que tienen que registrar los partidos políticos, es una tarea muy difícil dar a conocer a sus candidatos y sus propuestas. Por esta razón el modelo de propaganda electoral es indispensable en la construcción de la representación popular en México, a fin de que en cada distrito, municipio y entidad federativa los candidatos se presenten ante sus electores, para que los conozcan y en reuniones públicas o en medios de comunicación masiva, cada uno de ellos explique sus acciones concretas en caso de llegar a ser electo, ya que la nota común de todos los partidos políticos es que en la actualidad, no dicen a los votantes cómo y cuándo van a cumplir sus ofertas políticas.

Lo cierto es que si consideramos el número total de votantes inscritos en la lista nominal de electores y la votación válida emitida, menos los votos que obtuvieron los partidos o coaliciones que participaron en la elección que resultaron vencidos, se advertirá que los diversos representantes populares son electos con porcentajes muy reducidos. Esta circunstancia, (ganar una elección con pocos votos) es en nuestra opinión legal porque es producto del modelo democrático que tenemos, pero carente de legitimidad plena, no obstante, los candidatos vencedores deberán actuar de forma democrática, rendir cuentas a sus representados y ser transparentes en su actuar.

2.1.1 Los estudios congresionales en México

Si bien es cierto que fueron diversos los autores que han tratado sobre el Congreso Mexicano (Felipe Tena Ramírez, Francisco Berlín Valenzuela, José Antonio González Fernández y Luis Raigosa Sotelo, entre otros),⁵⁹ sobre todo desde la

⁵⁹ Felipe Tena Ramírez publicó *Derecho Constitucional Mexicano*, Francisco Berlín Valenzuela escribió *Derecho Parlamentario*, José Antonio González Fernández publicó "Las Comisiones del H. Congreso de la Unión" en *Obra Jurídica Mexicana* y Luis Raigosa Sotelo "Las comisiones parlamentarios en el Congreso Mexicano" en *Revista Mexicanas de Estudios Parlamentarios*. Para una lista más amplia de estudios

perspectiva jurídica, no había incentivos para escribir sobre un órgano colegiado que se encontraba subyugado a un ejecutivo en un contexto de hiperpresidencialismo, por tal motivo, aquellos escritos se centraron más en aspectos técnicos y jurídicos: atribuciones constitucionales, análisis de las leyes orgánicas, reglamentos internos y técnica legislativa.

Los primeros estudios del parlamento en México referentes a la dinámica parlamentaria se detonaron justamente con un cambio en el sistema político y de partidos, es decir, con la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados en 1988. De los autores pioneros que centraron sus esfuerzos por buscar una explicación a la nueva dinámica son: María Amparo Casar, Alonso Lujambio, Benito Nacif, Luis Carlos Ugalde y Jeffrey Weldon. Algunas de las temáticas fueron: las dinámicas de aprobación de presupuestos, la disciplina partidista, la formación de coaliciones y la cohesión partidista.

De forma más reciente, algunos escritos se han centrado en describir el papel del diputado y su obligación con el partido político que lo postuló.⁶⁰ Otros se han centrado en la reflexión de la producción legislativa en el contexto de un congreso sin mayoría,⁶¹ algunos más se centran en la deliberación dentro de los congresos en el contexto de las nuevas democracias.⁶² También se ha reflexionado sobre la construcción de las agendas legislativas en el congreso federal.⁶³

parlamentarios véase Lujambio, Alonso, *Estudios Congresionales*. México: Cámara de Diputados, Mesa Directiva, LXII Legislatura, 2010.

⁶⁰ Véase, Villanueva Esquivel, Salvador, *Estudio analítico de la representatividad del diputado electo*, 2011.

⁶¹ Véase, Díaz Gómez, Everardo Rodrigo, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados 2000-2003", 2006; Fernando Patrón Sánchez y Rosa María Pérez Vargas, "Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas", 2012.

⁶² Véase, Béjar Algazi, Luisa, "La representación parlamentaria en las nuevas democracias. Deliberación y disciplina: dos claves para abordar su estudio", 2006.

⁶³ Espinoza Toledo, Ricardo y Guillermina Martínez Bermúdez "Los desafíos de un congreso sin agenda legislativa en México", 2006.

En otros casos se han realizado análisis sobre la disciplina y cohesión partidista y la capacidad de los líderes para lograrlos⁶⁴. Al respecto se puede mencionar por el momento que el comportamiento legislativo de un partido tiende a ser una oportunidad de unificación cuando existe la cohesión partidista y esta se da por la voluntad de los legisladores para votar en favor de algo o en contra, así mismo, la disciplina se mide en cuanto a la capacidad de los legisladores de acatar ciertas disposiciones emanadas del partido o por el líder de la bancada, por lo cual cuando no existe la figura que sistematice intereses y los unifique aunque no todos estén de acuerdo, se corre el riesgo de una crisis dentro del partido propiciando choques con los mismos legisladores, haciendo que el desgaste partidista afecte directamente a promover el descontento social y la pérdida paulatina de apoyo de las bases partidistas y sociales.

Como se desprende de la búsqueda bibliográfica realizada, sí hay análisis congresionales en México. Sobre todo a partir de la existencia de los gobiernos divididos, sin embargo, tanto a nivel nacional como local, son escasos los trabajos que examinan la actuación de los diputados en su función legislativa que nos permita valorar la utilidad del libre ejercicio del voto en dicha función, en orden a la vinculación representativa del funcionario con aquellos que lo han elegido.

En este sentido destacan los textos de Fernando Patrón Sánchez y Rosa María Pérez Vargas en el cual se hace un análisis de ocho entidades federativas (Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sonora, Sinaloa, Veracruz y Yucatán), en cuanto a su producción legislativa, derivado de los gobiernos unificados o divididos que se tienen en cada uno de los congresos⁶⁵.

De acuerdo a los autores la producción legislativa está directamente relacionada con que exista o no pluralidad política permitiendo al ejecutivo intervenir directamente sobre el mismo congreso, contrario a ello, cuando existe pluralidad

⁶⁴ Véase, González Tule, Luis Antonio, "Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia del liderazgo unificador", 2010; Escamilla Valencia, "Términos, conceptos y factores explicativos de la disciplina parlamentaria", 2003; González Tule, Luis Antonio, "Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)", 2007.

⁶⁵ Véase, Patrón Sánchez, Fernando y Rosa María Pérez Vargas, "Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas", 2012.

permite que el ejecutivo no tenga control sobre el legislativo y existan los contrapesos para que en las legislaturas se trabaje sin peligro de manipulación.

Dadas estas circunstancias es necesario considerar que en la realidad de la esfera legislativa intervienen factores políticos que sesgan la funcionalidad del congreso, uno de ellos es la existencia de los gobiernos unificados, es decir, el partido en el ejecutivo tiene mayoría en el congreso ya que repercute negativamente en la producción legislativa, en cuanto a que las iniciativas emanadas del ejecutivo son en su mayoría aprobadas y sin modificación alguna, por otro lado los gobiernos divididos repercuten de manera positiva en el legislativo pues se activan los trabajos, mejora la calidad de discusión y se hacen más efectivos los pesos y contrapesos institucionales.

En la actualidad en nuestro país y específicamente en el Estado de México, los órganos de representación populares, como lo son la Cámara de Diputados, si bien su integración se realiza mediante la elección de candidatos por medio del voto directo que realiza la ciudadanía, en su trabajo legislativo dicha actividad política se ve reducida a la conformación de acuerdos políticos que constituyen la agenda, pero dichos acuerdos bilaterales no responden la mayoría de las veces a los intereses propios del mexiquense, ni del propio Estado, sino más bien, responden a los intereses particulares de los partidos políticos que los propusieron, pues se deben a la disciplina partidaria de los institutos políticos que los postularon.

2.2 Diseño de la representación popular en el Estado de México

El Estado de México es uno de los 32 estados mexicanos, por su cercanía con la Ciudad de México, su importancia es relevante tanto económica como políticamente. El INEGI reportaba para el año 2015 la existencia de una población de más de 16 millones de habitantes, y el INE en 2017, reportaba una lista nominal de 10 millones de posibles votantes.

En lo social, el Estado de México es receptor importante de un gran número de migrantes del interior del país. Así, en 2015 más del 50% de los inscritos en la lista

nominal no eran originarios de la entidad, y en municipios colindantes con la capital del país, los originarios apenas llegaban al 20%.

El Estado de México cuenta con un sistema electoral mixto, ya que en la conformación plural de los órganos representativos algunos son electos por el principio de mayoría y otros por el principio de representación proporcional.

De acuerdo a la Constitución Política de la entidad:

- El Gobernador, titular del Poder Ejecutivo es electo por mayoría relativa cada seis años a través del voto directo y universal.
- El Poder Legislativo es unicameral, integrada por 75 diputados: 45 diputados electos por mayoría relativa y 30 electos por el principio de representación proporcional en listas de partidos en una sola circunscripción estatal. La Cámara de Diputados local se renueva cada tres años.
- Los ayuntamientos se integran por un cabildo compuesto por un presidente, síndicos y regidores. Los integrantes de los ayuntamientos son renovados en su totalidad cada tres años, y son votados por planillas de partidos a través del principio de mayoría, asimismo, la legislación prevé síndicos y regidores por el principio de representación proporcional, de acuerdo al número de habitantes de cada municipio.

Es preciso recordar que el presente trabajo se centrará en la representación popular de los integrantes del Poder Legislativo en la entidad.

2.3 Análisis de la Ley Orgánica y del Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México

En el presente apartado se realizará un breve análisis del Poder Legislativo a la luz de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Estado de México y de su Reglamento, con la finalidad de contar con los elementos mínimos de su funcionamiento.

De acuerdo a Mora y Sánchez podemos conceptualizar al Parlamento como un “componedor” o “conciliador” de intereses y se le puede atribuir las características siguientes:

- 1) Es un órgano colegiado integrado por representantes de partidos distintos;
- 2) Es el lugar donde encuentran cabida las expresiones más diversas de partidos o movimientos políticos incluyendo a los minoritarios, y
- 3) Es la institución de enlace entre el Estado y la comunidad, cuya actividad debe proyectarse en la sociedad a efecto de que esta se forme una opinión de sus representantes y de las opciones políticas que sustentan.⁶⁶

De acuerdo al Artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Legislatura del Estado se integra en su totalidad por 75 diputados: 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional.

2.3.1 Instalación de la Legislatura

De acuerdo al Capítulo Segundo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en los artículos del 14 al 21 y del Capítulo II del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México en los artículos del 7 al 12, en el año de renovación de la Legislatura la Diputación Permanente se constituirá en Comisión Instaladora, y tendrá obligaciones que constituyen las acciones para la instalación de la Legislatura, a saber:

- ✓ Recibir de los organismos electorales y del Tribunal Electoral la documentación relacionada con la elección de diputados.
- ✓ Recibir de los diputados electos, por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios la constancia de su elección.
- ✓ Entregar a los diputados electos identificación para asistir a la Junta Preparatoria y la Sesión Solemne de Apertura (este acto y la notificación a

⁶⁶ Véase, Mora Donatto, Cecilia y Elia Sánchez, *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, pp. 6-7.

los diputados electos, generalmente se realiza a través de los Comités Estatales de los partidos políticos).

- ✓ Elaborar la lista del total de diputados electos.
- ✓ Notificar a los diputados electos y publicar en la Gaceta del Gobierno y en los medios impresos de circulación estatal, la fecha y hora de celebración de la Junta Preparatoria para la instalación de la Legislatura. Esta junta se deberá realizar dentro de los 10 días anteriores al inicio del primer período ordinario de la Legislatura entrante.

Los partidos políticos representados en la Cámara que pretendan constituir un Grupo Parlamentario, deberán entregar a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, antes de la Junta Preparatoria, los siguientes elementos:

- ✓ Denominación del Grupo Parlamentario que se integra.
- ✓ Lista de los nombres de los diputados electos que lo conforman.
- ✓ Nombre del diputado que fungirá como coordinador y en su caso subcoordinador o vicecoordinador.

Cabe hacer referencia en este tema a lo dispuesto en numeral 67 BIS-1 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, cuyo texto determina que cada Grupo Parlamentario se integra por lo menos con dos diputados y que solamente podrá existir un Grupo Parlamentario por cada partido político estatal que cuente con diputados en la Cámara.

2.3.2 Apertura y clausura de los períodos de sesiones ordinarias

De acuerdo a la Ley Orgánica y conforme al artículo 46 de la Constitución local, la Legislatura del Estado de México se reunirá en sesiones ordinarias tres veces al año, iniciando el primer periodo el 5 de septiembre y concluyendo a más tardar el 18 de diciembre; el segundo iniciará el 1° de marzo y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril; y el tercero iniciará el 20 de julio, sin que pueda prolongarse más allá del 15 de agosto.

También se establece que durante los períodos ordinarios la Legislatura sesionará por lo menos una vez por semana o cuantas veces sea necesario para el oportuno despacho de los asuntos de su competencia. Asimismo, la Constitución y la Ley Orgánica establecen que el Gobernador del Estado y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia asistirán a la apertura del primer período de sesiones ordinarias. Excepcionalmente la Legislatura podrá invitar a los otros dos poderes del Estado a sesiones solemnes que celebre.

2.3.3 Órganos de la Legislatura

Con base en el artículo 50 de la Constitución estatal, se reconocen dos órganos de gobierno, ya que menciona que las sesiones serán conducidas por una directiva, cuyos integrantes velarán por el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley Orgánica correspondiente sobre el debate y votación de los asuntos.

Asimismo, agrega en el segundo párrafo el artículo antes mencionado, que en “la segunda sesión del primer periodo ordinario del ejercicio de la Legislatura y para todo el periodo constitucional, se integrará un órgano denominado Junta de Coordinación Política, cuya integración y funciones serán determinadas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y demás ordenamientos jurídicos aplicables”.⁶⁷ A continuación veremos en que consiste cada uno de éstos órgano de gobierno.

a) *Junta de Coordinación Política*

En términos del artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad la Junta de Coordinación Política es el órgano colegiado facultado para desempeñar la tarea de concertación política de las fuerzas representadas en el Poder Legislativo. Funcionará para todo el ejercicio constitucional y estará integrado por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios reconocidos y autorizados.

⁶⁷ Artículo 50, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Cabe mencionar que dicho artículo también establece que los coordinadores gozaran de voz y voto ponderado de acuerdo al número de legisladores que integran el grupo parlamentario que representan. Es decir, que un coordinador que represente al grupo parlamentario con menos diputados su voto valdrá menos respecto al que representan al grupo mayoritario en el congreso local.

Por otro parte, el artículo 60 de la referida Ley establece que para su organización interna la Junta de Coordinación Política contará con un Presidente, dos vicepresidentes y un Secretario, los demás integrantes fungirán como vocales. Por su parte el artículo 62 establece 19 atribuciones para este cuerpo colegiado, entre la que destacan:

- Proponer a la Asamblea los integrantes de las comisiones y de los comités, así como su sustitución cuando exista causa justificada para ellos.
- Proponer a la Asamblea la integración de nuevas comisiones legislativas, especiales, o de comités, así como a los diputados que deban integrarlas.
- Proponer a la Asamblea la designación del Auditor Superior, del Secretario de Asuntos Parlamentarios, del Contralor, del Secretario de Administración y Finanzas, del Director General de Comunicación Social y del Vocal Ejecutivo del Instituto de Estudios Legislativos, asimismo, informar, sobre la renuncia, remoción o licencia de éstos.
- Establecer las bases para la elaboración y aplicación del presupuesto anual del Poder Legislativo.
- Autorizar la creación de las unidades administrativas que requiera la Legislatura, a propuesta de su presidente.
- Conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que incurran los miembros de la Legislatura.
- Presentar a la Directiva y al Pleno, puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Legislatura.
- Proponer a la Asamblea, a más tardar en el mes de noviembre, el Tabulador de Remuneraciones de los servidores públicos del Poder Legislativo.
- Coordinar las tareas legislativas, políticas y administrativas de la Legislatura.

Asimismo, la Ley Orgánica en el artículo 62 BIS establece la Conferencia Para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la cual se integra por los miembros de la Junta de Coordinación Política y el Presidente y un Secretario de la Directiva, con la finalidad de desarrollar ordenadamente el trabajo de la Legislatura. Dicha Conferencia es presidida por el Presidente de la Junta de Coordinación Política y supervisará el cumplimiento de sus acuerdos a través de la Secretaria de Asuntos Parlamentarios. También se establece que el Secretario de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo actuará como secretario técnico de la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos.

Por su parte, el artículo 63 de la Ley antes citada precisa que la Junta de Coordinación se reunirá por lo menos una vez al mes, y para que sus resoluciones sean válidas deberán estar por lo menos la mitad más uno de los coordinadores de los grupos parlamentarios y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, en función de la proporcionalidad representativa de los coordinadores de los grupos parlamentarios presentes.

b) Directiva

También se le denomina Mesa Directiva; es el órgano rector de la actividad del parlamento, en sesión plenaria o en comisión, encargada de vigilar la organización y desarrollo de los trabajos, conforme a la normatividad interna.⁶⁸

De acuerdo al artículo 42 de la Ley Orgánica la Directiva de la Legislatura estará integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y tres secretarios. Los Vicepresidentes suplirán en sus faltas alternativamente al Presidente y los Secretarios a los Vicepresidentes. Los integrantes de la Directiva se elegirán mensualmente en votación secreta y no podrán ser electos para ocupar igual cargo u otro durante el mismo período. Por su parte el Presidente será electo para todo el periodo ordinario de sesiones y el Presidente de la Directiva lo será también de la Legislatura.

⁶⁸ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 616.

A parte de estos órganos de gobierno, la Ley Orgánica en el artículo 41 establece que en el ejercicio de sus funciones, la legislatura actuará a través de la Diputación permanente y las comisiones y los comités.

c) Diputación permanente

En cuanto a la diputación permanente el artículo 62 de la Constitución Local establecen que ésta debe designar una Diputación Permanente a más tardar, tres días antes de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones y estará compuesta por nueve de sus miembros como propietarios y cinco suplentes. Asimismo, el artículo 63 del mismo ordenamiento refiere a que la Diputación permanente funcionará en los recesos de la Legislatura y en el año de su renovación, hasta la instalación de la nueva. En la Ley Orgánica se norma al respecto en los artículos 51 y 52, especificando que su integración será por un presidente, un vicepresidente, un secretario y seis miembros más.

d) Comisiones y comités

De acuerdo al artículo 68 de la Ley Orgánica, la Legislatura para el ejercicio de sus funciones contará con comisiones legislativas, especiales, jurisdiccionales y comités. Asimismo, en el artículo 69 se establece que a más tardar en la tercera sesión del primer periodo de sesiones ordinarias, a propuesta de la Junta de Coordinación Política la Asamblea aprobará la integración de las comisiones legislativas para todo el ejercicio constitucional.

En cuanto a las comisiones existen de dos tipos: permanentes y especiales. Actualmente, la organización está de la siguiente manera:

*Comisiones Legislativas permanentes*⁶⁹

1. Gobernación y Puntos Constitucionales.
2. Legislación y Administración Municipal.
3. Procuración y Administración de Justicia.
4. Planeación y Gasto Público.
5. Trabajo, Previsión y Seguridad Social.
6. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
7. Desarrollo Urbano.
8. Planificación Demográfica.
9. Desarrollo Agropecuario y Forestal.
10. Protección Ambiental y Cambio Climático.
11. Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero.
12. Comunicaciones y Transportes.
13. Derechos Humanos.
14. Salud, Asistencia y Bienestar Social.
15. Seguridad Pública y Tránsito.
16. Electoral y de Desarrollo Democrático.
17. Patrimonio Estatal y Municipal.
18. Desarrollo Turístico y Artesanal.
19. Asuntos Metropolitanos.
20. Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización.
21. Asuntos Indígenas.
22. Protección Civil.
23. Para la Atención de Grupos Vulnerables.
24. Desarrollo y Apoyo Social.
25. Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios.
26. Para la Igualdad de Género.
27. Seguimiento de la Operación de Proyectos para Prestación de Servicios.
28. De la Juventud y el Deporte.
29. Finanzas Públicas.
30. Recursos Hidráulicos.

⁶⁹ Artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

31. Apoyo y Atención al Migrante.
32. Participación Ciudadana.
33. Asuntos Internacionales.
34. De Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Combate a la Corrupción.
35. Comisión Legislativa de Familia y Desarrollo Humano.

Comités Permanentes⁷⁰

1. Administración.
2. Estudios Legislativos.
3. Comunicación Social.
4. Vigilancia de la Contraloría.
5. Editorial y de Biblioteca.

En cuanto a los comités el artículo 26 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México menciona que los comités atenderán una materia específica y podrán ser permanentes o transitorios.

Comisiones Especiales

1. Comisión Especial para Combatir y Erradicar la Violencia Vinculada a los Femicidios en el Estado de México⁷¹.

De acuerdo a la temática de las distintas iniciativas, estas comisiones y comités suelen trabajar de manera coordinada en “comisiones unidas”. Ahí se presentan, discuten y analizan las iniciativas presentadas. En su caso, se genera un dictamen que es enviado para su discusión y aprobación por el Pleno de la Legislatura.

Las comisiones legislativas están integradas, según la Ley Orgánica, cuando menos por nueve diputados. En su organización interna cada comisión contará con

⁷⁰ Artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

⁷¹ Con base en la página www.cddiputados.gob.mx.

un presidente, un secretario y un prosecretario, y sus resoluciones son tomadas por mayoría de votos, la frecuencia de sus sesiones deberá ser por lo menos una vez al mes siempre y cuando tengan iniciativas o asuntos que tratar.

Comisiones jurisdiccionales⁷²

1. De Examen Previo.
2. Sección Instructora del Gran Jurado.
3. De Instrucción y Dictamen.

Cabe mencionar que en cuanto al carácter de las sesiones de las comisiones y comités, el artículo 16 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México establece que las reuniones de las comisiones serán públicas, salvo que por acuerdo de sus integrantes puedan tener el carácter de reservadas.

En la práctica, las comisiones promueven reuniones previas de trabajo de carácter reservadas para analizar las distintas iniciativas de Ley, estas son analizadas en lo general y en lo particular. Una vez logrado el mayor consenso posible la comisión sesiona de forma pública donde se desahoga el tema y en su caso se aprueban los dictámenes elaborados.

2.3.4 Grupos Parlamentarios

De acuerdo al artículo 67 BIS de la Ley Orgánica del Poder Legislativo define al grupo parlamentario como el conjunto de diputados integrados según su filiación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Legislatura.

En la normatividad existe la limitante de que sólo podrá existir un Grupo Parlamentario por cada partido representado en la Legislatura, siempre y cuando se cumpla con el requisito de que sean cuando menos dos diputados.

⁷² Artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Los Grupos Parlamentarios tienen como función proporcionar información, asesoría y preparación de los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus miembros. Los Grupos Parlamentarios coadyuvarán al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitará la participación de los diputados en sus funciones, así como para la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participen sus integrantes.

Los requisitos para su integración son:

- Ser cuando menos dos diputados.
- Que los integrantes tengan la misma filiación política.
- Entregar a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, previo a la sesión de instalación de la Legislatura, los siguientes elementos:
 - Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo.
 - Especificación del nombre del Grupo Parlamentario.
 - Lista de sus integrantes.
 - Nombre del diputado que haya sido acreditado por la dirigencia de su partido como coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades Directivas.
- El Secretario de Asuntos Parlamentarios hará públicos los documentos constitutivos de los Grupos Parlamentarios en la Gaceta del Gobierno.

De la lectura del Artículo 67 BIS-5 de la Ley Orgánica, se desprenden las siguientes facultades de los coordinadores parlamentarios:

- Proponer a la Junta de Coordinación Política el nombre de los diputados de su Grupo Parlamentario que integrarán las comisiones y comités legislativos.
- Promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Directiva.
- Tener voz y voto en la Junta de Coordinación Política.

- Comunicar a la Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo Parlamentario. Con base en los referidos comunicados, el Presidente de la Directiva llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.

Finalmente, la Ley Orgánica establece que de conformidad con la representación y proporcionalidad de cada Grupo Parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Asimismo, que el presupuesto anual de los Grupos Parlamentarios se incorporará a la cuenta pública de la Cámara de Diputados, para su acreditación administrativa. De dicho documento se remitirá un ejemplo a la Contraloría Interna de la Cámara y al OSFEM. Igualmente precisa que todas las prerrogativas que no sean dietas serán acordadas y ejercidas a través del Grupo Parlamentario.⁷³

2.3.5 Votaciones

En materia parlamentaria se le denomina votación a la resolución que expresa el legislador, ya sea positiva, o negativa, en determinado asunto; es la expresión formal de la voluntad. Fernando Santaolalla (1990) afirma que “las votaciones son los actos a través de los cuales las asambleas legislativas adoptan sus decisiones”, las que van precedidas normalmente del debate o discusión del asunto sobre el que deben pronunciarse los legisladores. La votación es un acto personal regularmente indelegable; es decir, que cada promulgación a favor o en contra de determinado negocio, es la expresión de la voluntad del legislador, y dado el carácter representativo de éste, también lo será el pueblo. El voto de un legislador, en algunos parlamentos, como ocurre en Francia, puede ser delegado.⁷⁴

Por lo regular, las votaciones no pueden interrumpirse por causa alguna, y la Presidencia no concederá el uso de la palabra a ningún legislador mientras se

⁷³ Artículo 67 BIS-7, Artículo 67 BIS-8, Artículo 67 BIS-9, todos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

⁷⁴ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Enciclopedia Parlamentaria de México*, pág. 1068.

realizan. Se podrá votar tanto en las sesiones como en las comisiones. Las formas de expresión del voto pueden variar según la costumbre de cada parlamento y es en los reglamentos de éstos en donde se determina la forma en la cual se llevarán al cabo; así las votaciones pueden ser: nominales, económicas, por cédula, por aclamación, mecánicas, por signos, por asentimiento a la propuesta de la Presidencia, ordinaria, pública por llamamiento, secreta y electrónica⁷⁵.

La Ley Orgánica del Estado de México, en su artículo 89 determina tres clases de votaciones, a saber:

- Económica;
- Nominal;
- Secreta.

2.4 Ejercicio comparado de las acciones de la LVII, LVIII y LIX Legislatura Local

Como hemos podido observar en los diversos análisis y reflexiones hasta el momento, se observa que tanto en la Constitución Política local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como su Reglamento promueven una serie de prácticas que buscan facilitar y transparentar el trabajo de la legislatura. Sin embargo, es necesario hacer también una revisión con datos empíricos que nos permitan conocer de qué forma los diputados han materializado el ejercicio de su función legislativa, específicamente en lo que atañe a la libertad con la que ejercen sus votos en el Pleno de la Legislatura.

Es así que en el presente apartado se realizará un ejercicio comparado de las acciones de las LVII, LVIII y LIX Legislatura del Estado de México, analizando primeramente algunas de las normas internas de los grupos parlamentarios para conocer si existe en dichos lineamientos intrapartidarios algún elemento que les limite su actuar, luego analizando el comportamiento en cuanto al sentido de los

⁷⁵ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Enciclopedia Parlamentaria de México*, pág. 1070.

votos de los diputados en las legislaturas, concretamente en temas que tienen que ver con la aprobación de reforma o creación de Leyes, nombramientos de servidores públicos que son facultad del legislativo, reformas constitucionales y temas referidos a aspectos presupuestarios.⁷⁶

2.4.1 Normas internas de los grupos parlamentarios para procurar la disciplina y cohesión partidista

Como se ha mencionado, un elemento muy importante en el funcionamiento de los congresos es el relativo a la disciplina de los grupos parlamentarios. En el Congreso se dice, se ven representados los intereses de la ciudadanía. Para algunos, la aseveración anterior puede ser debatible, lo cierto es que, las diferencias dentro de los parlamentos es una realidad, y mejor aún, las diferencias dentro de los grupos parlamentarios también es real.

El parlamento, es el lugar idóneo para debatir las ideas, es por ello, que es deseable que existan diferencias, ciertamente deben existir de igual modo reglas (escritas o no) para darle cauce a la multiplicidad de opiniones.

Un legislador se encuentra con esta disyuntiva, por un lado el partido debe tener una cierta cohesión que le permita su supervivencia, pero por otro lado, el legislador también tiene la responsabilidad de debatir con seriedad los temas tratados, y no debe sentirse presionado por los líderes partidistas que desean imponer su voluntad a los legisladores.

Entonces, cohesión del grupo parlamentario e independencia del legislador deben ser bien valoradas y comprendidas para que puedan darse debates reales y fructíferos, cuidando por el bien común y por supuesto la unidad de los partidos, ya que estos son indispensables para las modernas democracias representativas.

⁷⁶ Para mayor referencia ver Anexo Único.

No obstante el uso común de los términos, es necesario contar con una claridad conceptual, por tanto en el siguiente apartado se precisan los conceptos tanto de disciplina y cohesión partidista.

2.4.1.1 Disciplina y cohesión partidista

Aunque como observamos en el Capítulo I se acepta comúnmente hablar sobre una libertad legislativa, que permite al diputado ser libre al momento de emitir sus votos, en la realidad se aprecia que los diputados se encuentran limitados para ejercer efectivamente un mandato libre. Sin embargo, una forma de entrever esa libertad es cuando el legislador tiene la posibilidad de votar de manera diferente a su grupo parlamentario, es decir, el voto del diputado se sale del bloque, ya sea en contra o a favor.

La literatura especializada le ha dado el nombre de disciplina partidista y cohesión partidista, González Tule comenta al respecto lo siguiente:

El primer estudio en ocuparse de ambos conceptos fue el realizado por Özbudun en 1970, quien exploró la cohesión y la disciplina partidista y planteó la distinción entre ambos términos. Según el autor, la cohesión y la disciplina partidista tienen componentes distintos pero ambos contribuyen a unificar a los miembros de un partido en el congreso. Özbudun (1970) se refirió a la cohesión como la forma en que un grupo legislativo trabaja junto por los objetivos de sus propios miembros. Mientras que la disciplina se da cuando los miembros regularmente aceptan una orden de su líder partidista y dicho líder o líderes, deben tener formas para inducir en el comportamiento de los miembros.⁷⁷

Aunque efectivamente pueda distinguirse conceptualmente tanto la disciplina y la cohesión partidista, también es correcto comprender que dichos conceptos están íntimamente ligados y únicamente divididos teóricamente por el móvil, pues serán disciplinados cuando actúan por influencia de los líderes, pero serán cohesionados cuando la unión se basa en el bien común de la bancada y en los valores que comparten. Igualmente es posible observar que una es expresión de otra, es decir,

⁷⁷ Véase, Luis Antonio González Tule, *Cohesión partidista...*, p. 182.

el grado de cohesión de un grupo parlamentario se expresa en la disciplina de sus integrantes para actuar de forma cohesionada, igualmente la tenacidad de un líder parlamentario para mantener la disciplina de sus compañeros redundara en una mayor cohesión.

En el presente texto se entiende por disciplina partidista la *actitud* del diputado de sumarse con su bancada en cualquier tema, anteponiendo la posición del líder a la opinión personal, expresado en los votos realizados en pleno o en las diversas comisiones de las que forme parte. Por otro lado, la cohesión partidista será entendida como la *característica* de un grupo parlamentario, el cual se expresa de manera clara en las votaciones en bloque que realice en los diversos temas que se abordan en las legislaturas.

Es decir, se entenderá que la disciplina partidista es una *actitud del parlamentario*, mientras que la cohesión partidista es una *característica del grupo parlamentario*.

2.4.1.2 Normas internas del PAN, PRI y PRD

En este apartado se realiza un breve análisis comparado de las principales semejanzas y diferencias de la disciplina parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, sin embargo, derivado de que no se encontraron registros de normatividades internas al respecto en el ámbito local, este análisis se realizará respecto a la Cámara de Diputados federal,⁷⁸ tomando en consideración que este análisis es solo referencial respecto a las diferencias entre partidos de cómo abordar el tema de la disciplina partidista de sus legisladores.

No obstante, en el ámbito federal también la información es escasa. Los documentos con los que se trabajó para elaborar este análisis fueron descargados

⁷⁸ Quizá por el tamaño de la propia legislatura local los diversos partidos no han tenido la necesidad de generar instrumentos normativos que rigen su actuar interno, a diferencia de la cámara federal que por su tamaño se hace más necesaria una mejor organización interna de los grupos parlamentarios.

a través de las páginas oficiales de los partidos antes mencionados y del H. Congreso de la Unión. Asimismo, el análisis se centrará en tres tópicos: derechos y obligaciones de los legisladores, mecanismos de disciplina legislativa y estructura interna del grupo parlamentario.

En primer lugar y de manera general habría que hacer la siguiente precisión que ayuda también a comprender un poco la dinámica dentro de los partidos en cuanto a su disciplina. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuenta con un documento específico que lleva por título “Reglamento interno del Grupo Parlamentario del PRD”, por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) no cuenta con un documento especial, sino uno general para todos los funcionarios electos postulados por el PAN, titulado “Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios públicos de elección postulados por el PAN”. El PRI por su parte tiene un “Reglamento para el funcionamiento interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional”⁷⁹.

Esta diferenciación en cuanto al tratamiento de la normatividad me parece interesante, ya que el PRD, partido en el que son reconocidos los grupos internos y cuenta con “tribus” en su interior necesita tener las reglas más claras para organizar el grupo parlamentario. Asimismo, el PRI el cual aunque no cuenta con grupos diferenciados en su interior, la cantidad y heterogeneidad de sus representantes se ve en la necesidad de normas para su funcionamiento interno. Por otro lado el PAN, el cual no cuenta con grupos en su interior de manera formal y una menor heterogeneidad de sus integrantes, no tiene necesidad de contar con un instrumento tan amplio y tan preciso.

⁷⁹ En cuanto al documento del PRD el documento más reciente fue uno publicado en 2016. En el caso del PRI solamente se encontró un documento que data de 2003, actualmente en la página oficial del PRI Nacional no hay ningún reglamento vigente que refiera a las actividades internas de su grupo parlamentario. Por su parte, en el PAN el documento se encuentra vigente y publicado en la página oficial del partido.

a) *Derechos y obligaciones de los legisladores como parte de un grupo parlamentario*

En cuanto al PAN, destaca que solo se enumeran 6 derechos y 8 obligaciones de los integrantes de los grupos parlamentarios. En cuanto a los derechos se prevé la participación en grupos de trabajo interno, recibir información oportuna, conocer semestralmente el estado financiero del grupo, recibir asesoría especializada, participar en programas de formación y recibir apoyos en comunicación y difusión de las actividades parlamentarias. En cuanto a las obligaciones destaca, conocer la función parlamentaria y capacitarse continuamente, asistir a las reuniones, **respetar los procedimientos internos para la toma de decisión**,⁸⁰ conducirse con respeto, mantenerse en comunicación permanente con el partido, rendir un informe anual y pagar las cuotas respectivas.

En cuanto al PRD en el documento se enumeran 11 derechos y 22 obligaciones. En cuanto a los derechos destacan: formar parte en las comisiones de trabajo, formar parte en las decisiones del grupo parlamentario, votar y ser votado en las elecciones del pleno, proponer iniciativas, recibir asesoría especializada y recibir el apoyo para la presentación de iniciativas. En cuanto a las obligaciones, destacan: **servir y representar los intereses de la población que los eligió, consultar a la población en temas que les afecte**⁸¹, presentar informe anual de actividades, presentar declaración patrimonial, presentar declaración de intereses, presentar declaración fiscal, realizar giras de trabajo, cumplir con los documentos básicos del partido y finalmente, una que parece muy interesante, y dice textual “**evitar hacer declaraciones a los medios de información que atente contra la imagen del partido**”.⁸²

EL PRI enumera 8 derechos y 8 obligaciones. Entre los derechos destacan: ser informado oportunamente de las actividades del Grupo, y formular propuestas para su mejor funcionamiento; recibir con oportunidad, en un lapso de cuando menos cuarenta y ocho horas, copia de los proyectos de iniciativa que se puedan presentar

⁸⁰ Negritas propias.

⁸¹ Negritas propias.

⁸² Véase, Artículo 6, inciso u), del Reglamento interno del Grupo Parlamentario del PRD [reformado 2016], consultado en <http://www.diputadosprd.org.mx/docs/reglamento.pdf> el 15 de octubre de 2018.

en nombre del Grupo para su análisis y discusión; y obtener el respaldo del Grupo mediante asesoría y en su caso, con recursos financieros y materiales para el trabajo legislativo, de gestoría, de difusión de actividades y en las tareas del Partido relacionadas con la actividad parlamentaria. En cuanto a las obligaciones destaca: ejercer con lealtad, esmero y eficacia, los cargos internos del Grupo y los camarales, así como las comisiones que les sean encomendadas; **propiciar que la imagen pública del Grupo y sus integrantes sea positiva y prestigie la función camarl y de partido**⁸³; e informar a la Coordinación del Grupo Parlamentario acerca de toda gestión que realicen ante ellos personas físicas o morales para promover sus intereses en el proceso legislativo.

Como se puede observar, del análisis de los documentos se aprecia que es el PRD el que desea tener un mayor control de los legisladores a través de su reglamento, prohibiendo a los miembros la expresión de su opinión cuando este afecte al partido. Una disposición de tal naturaleza que puede ser implícita en otro partido (como en el PAN que no aparece) es comprensible en el PRD derivado de sus grupos internos bien delimitados que luchan constantemente por la dirigencia del partido.

El PAN no tiene un documento tan extenso, y se limita a las obligaciones y derechos propios del ejercicio de un legislador. Aunque no se aprecian en estos elementos expresos que busquen una disciplina legislativa total, sí se puede entrever en la obligación de “Respetar el procedimiento interno establecido por el GPPAN para la toma de decisiones.”,⁸⁴ una manera de cerrar la posibilidad de disentir con la mayoría cuando éstas han tomado alguna decisión.

En el caso del PRI tampoco se observan elementos tan definidos que limiten el actuar de los integrantes de dicho grupo parlamentario, ciertamente, se ha definido al PRI como un partido disciplinado derivado de su propia historia como otrora partido hegemónico, y aunque el contexto político ha cambiado desde la primer

⁸³ Negritas propias.

⁸⁴ Artículo 18, inciso c), del Reglamento de las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de Elección Postulados por el PAN, consultado en <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2016/01/Reglamento-de-las-relaciones-PAN-agrupaciones-intermedias-3.pdf> el 15 de octubre de 2018.

alternancia en el 2000 el partido hace esfuerzos para mantener su cohesión. Muestra de ello es la obligación que dice que los diputados deben “propiciar que la imagen pública del Grupo y sus integrantes sea positiva y prestigie la función cameral y de partido”, es decir, toda acción u opinión que demerite la imagen pública del partido y de sus integrantes es vista como indisciplina.

b) Mecanismos e instrumentos del grupo parlamentario para garantizar la disciplina legislativa

En cuanto a los instrumentos del grupo parlamentario para garantizar la disciplina legislativa, es en el PRD donde se aprecia, de manera implícita, mayores mecanismos de disciplina, por ejemplo, se menciona al Pleno (la totalidad de legisladores del grupo parlamentario) como el lugar donde se decide la mayoría de los temas del grupo parlamentario, y sus decisiones son tomadas por mayoría y algunas por las dos terceras partes de los presentes. Así también la Mesa Directiva funge como la controladora de los recursos humanos y económicos del grupo parlamentario. De acuerdo al documento, el Coordinador del grupo funge como vocero de las decisiones que se toman en pleno y de la Mesa Directiva.

Por su parte, en el documento del PAN no se aprecian mecanismos de control, ya que el manejo de la agenda, de los recursos económicos y humanos, así como el trabajo parlamentario en general recae en el Coordinador del Grupo, siendo éste el fiel de la balanza y el instrumento apto para mantener la disciplina legislativa. Este Coordinador es seleccionado por el Presidente del Comité del partido, de esta manera se desea garantizar la disciplina hacia el partido.

En el PRI el máximo órgano es la Asamblea General, la cual elige al Coordinador del Grupo Parlamentario, quien a su vez la preside, así como al Consejo Consultivo. Asimismo, el Reglamento menciona que “La Coordinación expresa la voluntad del Grupo parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participa con voz y voto en la Junta de

Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”⁸⁵.

c) Organización (o estructura) interna del grupo parlamentario.

En cuanto a la organización interna, es el PRD el que cuenta con una organización más compleja, ya que cuenta con:

1. Pleno del grupo
2. Mesa directiva
3. Coordinadores de área
4. Comisión de vigilancia de la administración interna y transparencia

Por su parte, el PAN solo menciona que contará con un coordinador, subcoordinadores (de acuerdo a las necesidades) y funcionará en grupos de trabajo.

En el PRI tiene una mayor estructura organizativa, cuenta con:

- a) Asamblea General,
- b) Coordinación,
- c) Consejo Consultivo,
- d) Vicecoordinadores,
- e) Conferencia de Directivos de Comisiones,
- f) Comité de Estudios Legislativos,
- g) Órgano Interno de Racionalidad y Transparencia en el Gasto, y
- h) Comités, Unidad y órganos de Apoyo.

Como ha podido observarse, en los casos analizados, es el PRD el cual cuenta en su normatividad mayores mecanismos que ayudan a garantizar la disciplina. En

⁸⁵ Artículo 2, párrafo cuarto de las Normas para el funcionamiento interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, consultado en http://www.diputados.gob.mx/docs_trasp/PRI.pdf el 15 de octubre de 2018.

términos de Valencia Escamilla⁸⁶ citando a Sartori, es un tipo de disciplina obligatoria, derivado de los grupos internos del partido y de la historia del mismo.

Por su parte, el PAN no ha necesitado dejar por escrito estos mecanismos (como lo veíamos, de hecho no tiene ni siquiera una normatividad especial), ya que se asume que dicha disciplina es más espontánea y racional.

Como colofón de este apartado es necesario mencionar que aquellos partidos que tienen una historia reciente, que han tenido escisiones importantes (MORENA en el caso del PRD) y que en su interior hay grupos bien definidos necesitan contar con mayores instrumentos que garanticen la disciplina legislativa. Al contrario, partidos con una historia más larga y consolidada, sin grupos definidos en su interior no necesitan contar con mecanismos que garanticen la disciplina legislativa, ya que se considera que los legisladores lo serán sin necesidad de coacción para ello. En este sentido el PRI se encuentra en una posición mediana, ya que es un partido con una larga tradición, el cual logró una fuerte cohesión partidista gracias a los incentivos positivos y negativos⁸⁷, y no requería instrumentos normativos para tal efecto, sin embargo, la nueva realidad ha llevado a la necesidad de establecer sus reglas internas para las actividades legislativas.

Para el caso del Estado de México, estos tres grupos parlamentarios no cuentan con una normatividad específica, quizá por el tamaño de los mismos grupos parlamentarios, no ha sido necesario contar con un instrumento normativo interno que delimite y organice a las bancadas.

2.4.2 Ejercicio legislativo en el congreso local

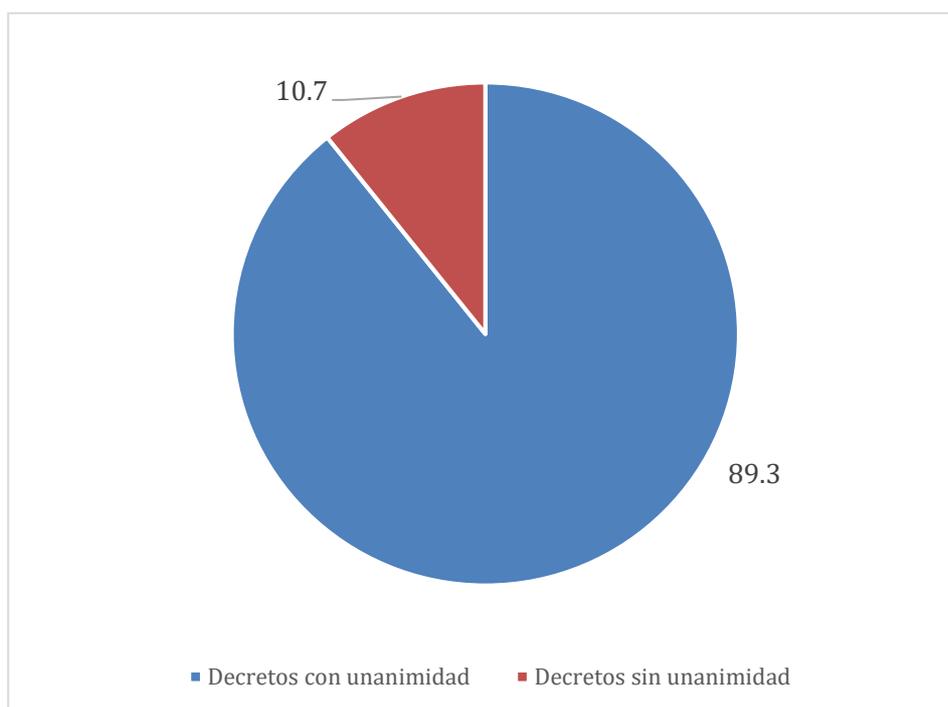
Durante los 9 años de estas tres legislaturas se han votado 1,377 decretos. Para efectos del análisis se ha decidido centrarse en los decretos que el Pleno a votado sobre: a) reformas constitucionales, b) reformas legales, c) nombramientos y d)

⁸⁶ Véase, Valencia Escamilla, Laura, *La Disciplina Parlamentario en México: a LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*.

⁸⁷ Véase, Lujambio, Alonso, *Estudios Congresionales*, p. 61.

presupuestales. De las 1,377, se identificó que 961 son decretos que se encuentran en algunas de las categorías antes mencionadas, y de éstas únicamente en 103 ha existido alguna votación en contra, es decir, del total de reformas constitucionales, legales, de nombramientos y presupuestales en 9 años, únicamente ha existido votación en contra en el 10.7% de los casos, ya que en las demás las votaciones fueron por unanimidad de los presentes.

Porcentaje de decretos votados con o sin unanimidad⁸⁸



Como podemos observar, en 10 de cada 100 decretos ha existido por lo menos un voto en contra, esta situación llama poderosamente la atención, en cuanto que parece existir una propensión a la unanimidad, la cual en un sistema democrático plural resulta un tanto sospechoso y cuestionable.

Para continuar con el análisis veamos cuál fue la composición de las legislaturas mencionadas. En la LVII Legislatura el PRI tenía una mayoría de 39 diputados, que sumados a sus principales coaligados, Partido Verde (3 diputados) y Nueva Alianza (6 diputados) hacían un bloque de 48 diputados. Por otro lado, los partidos de oposición como el PAN contaban con 12 diputados, el PRD con 8 diputados y 7

⁸⁸ Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial <http://www.cddiputados.gob.mx/>

diputados de partidos más pequeños como el PT, MC y PSD, juntos hacían un bloque opositor de 27 congresistas.

Composición de la LVII Legislatura⁸⁹

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PAN	2	10	12
PRI	39		39
PRD	3	5	8
PT		3	3
PVEM		3	3
MC		3	3
NA	1	5	6
PSD		1	1
TOTAL	45	30	75

En la LVIII Legislatura el PRI tenía una mayoría de 39 diputados, que sumados a sus principales coaligados, Partido Verde (4 diputados) y Nueva Alianza (5 diputados) hacían un bloque de 48 diputados. Por otro lado, los partidos de oposición como el PAN contaban con 11 diputados, el PRD con 12 diputados y 4 diputados de partidos más pequeños como el PT y MC; juntos hacían un bloque opositor de 27 congresistas. Si lo vemos desde dos grandes bloques, uno alineado al partido en el gobierno y otro alineado a la oposición, entre la LVII y LVIII Legislatura no hubo ningún cambio.

Composición de la LVIII Legislatura⁹⁰

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PAN	1	10	11
PRI	39		39
PRD	3	9	12
PT		2	2
PVEM		4	4
MC		2	2
NA	2	3	5
TOTAL	45	30	75

⁸⁹ Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial <http://www.cddiputados.gob.mx/>

⁹⁰ Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial <http://www.cddiputados.gob.mx/>

En la LIX Legislatura el PRI tenía una mayoría de 33 diputados, que sumados a sus principales coaligados, Partido Verde (2 diputados), Nueva Alianza (2 diputados) y el PES (3 diputados) hacían un bloque de 40 diputados. Por otro lado, los partidos de oposición como el PAN contaban con 12 diputados, el PRD con 12 diputados. Morena⁹¹ con 6 diputados y 5 diputados de partidos más pequeños como el PT, MC; juntos hacían un bloque opositor de 35 congresistas. Si lo vemos desde dos grandes bloques, uno alineado al partido en el gobierno y otro alineado a la oposición, entre las dos legislaturas anteriores y la LIX Legislatura se observa una pérdida considerable de movimiento para el PRI, pues aunque mantenía la mayoría, tenía la necesidad de acercarse a otros partidos distintos al PVEM y NA, haciendo más difícil el proceso de negociación y con el riesgo de perder una votación si toda la oposición se uniera.

Composición de la LIX Legislatura⁹²

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PAN	4	8	12
PRI	33		33
PRD	6	6	12
PT		2	2
PVEM		2	2
MC		3	3
NA	1	1	2
MORENA	1	5	6
PES		3	3
TOTAL	45	30	75

De forma general y para contar con la perspectiva de la composición de las tres legislaturas se presenta el siguiente cuadro de resumen del total de diputados por cada uno de los partidos representados en la Cámara de Diputados del Estado de México.

⁹¹ El partido Movimiento de Regeneración Nacional, mejor conocido como MORENA participó por vez primera en las elecciones legislativas en el Estado de México en 2015, aunque en los distritos uninominales no tuvo mucho éxito pues solo ganó un distrito, en la distribución por el principio de Representación Proporcional obtuvo 5 más, haciendo una bancada de 6 diputados en total, convirtiéndose en la cuarta fuerza dentro del congreso mexiquense.

⁹² Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial <http://www.cddiputados.gob.mx/>

Comparación total de diputados tres legislaturas⁹³

GRUPO PARLAMENTARIO	LIX	LVIII	LVII
PAN	12	11	12
PRI	33	39	39
PRD	12	12	8
PT	2	2	3
PVEM	2	4	3
MC	3	2	3
NA	2	5	6
PSD			1
MORENA	6		
PES	3		
TOTAL	75	75	75

En la LVII Legislatura se aprobaron 530 decretos, de los cuales 45 fueron de reformas constitucionales, 277 de aprobación de creación o reforma de leyes ordinarias estatales, 39 sobre nombramientos, y 43 decretos de temas presupuestales.

En la LVIII Legislatura se aprobaron 513 decretos, de los cuales 19 fueron de reformas constitucionales, 284 de aprobación de creación o reforma de leyes ordinarias estatales, 33 sobre nombramientos, y 17 decretos de temas presupuestales.

En la LIX Legislatura se aprobaron 334 decretos, de los cuales 19 fueron de reformas constitucionales, 142 de aprobación de creación o reforma de leyes ordinarias estatales, 23 sobre nombramientos, y 20 decretos de temas presupuestales.

⁹³ Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial <http://www.cddiputados.gob.mx/>

Resumen de decretos de la LVII, LVIII y LIX Legislatura⁹⁴

CATEGORIAS												
LEGISLATURA	PERIODO	DECRETOS	CONSTITUCIONALES	%	LEGALES	%	NOMBRAMIENTOS	%	PRESUPUESTALES	%	NO APLICABLE	%
LIX	5 DE SEPTIEMBRE DE 2015 4 DE SEPTIEMBRE DE 2018	334	19	5.69	142	42.51	23	6.89	20	5.99	130	38.92
LVIII	5 DE SEPTIEMBRE DE 2012 4 DE SEPTIEMBRE DE 2015	513	19	3.70	284	55.36	33	6.43	17	3.31	160	31.19
LVII	5 DE SEPTIEMBRE DE 2019 4 DE SEPTIEMBRE DE 2012	530	45	8.49	277	52.26	39	7.36	43	8.11	126	23.77

Durante la LIX Legislatura se votaron en pleno 334 decretos. Tomando en consideración aquellos que son objeto de este análisis, observamos que de los 204 decretos en el 70% de los casos no hubo ninguna votación en contra o alguna abstención, es decir, se aprobaron por unanimidad de los presentes. Solamente en el 26% de los casos hubo alguna votación en contra, y en 5% abstenciones.

En la LVIII Legislatura se votaron 513 decretos. Tomando solamente los que son objeto de nuestra reflexión, observamos que de los 353 decretos el 86% se votaron por unanimidad de los presentes, solamente en el 9% de las votaciones hubo por lo menos una en contra, y el 4.8% alguna votación en abstención.

En la LVII Legislatura se realizaron 530 votos en el pleno. Tomando aquellos que fueron de algún tema constitucional, legal, de nombramientos y presupuestales, se observa que el 82% se votaron por unanimidad de los presentes. Solamente el 13.6% se votaron con algún voto en contra, y el 4.2% hubo alguna voto en abstención.

⁹⁴ Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial <http://www.cddiputados.gob.mx/>

Sentidos de votación general⁹⁵

Sentido de votos	Decretos	%	Decretos	%	Decretos	%
Total de decretos	204	100	353	100	404	100
Decretos con votación en contra	53	26.0	32	9.1	55	13.6
Decretos con abstenciones	11	5.4	17	4.8	17	4.2
Decretos con abstenciones y en contra	11	5.4	13	3.7	12	3.0
Decretos unanimidad presentes	140	68.6	304	86.1	332	82.2
Decretos unanimidad	0	0	1	0.3	0	0.0

De éstos 961 decretos que entran en algunas de las categorías mencionadas, solo en 140 decretos hubo alguna votación en contra, es decir, solo en el 14% de los decretos puestos a discusión en el Pleno de la legislatura hubo por lo menos algún diputado que voto en contra. Este dato sin duda llama la atención derivado del alto porcentaje de los decretos que son votados por unanimidad de los presentes.

Durante la LVII Legislatura, de los 55 decretos que recibieron alguna votación en contra, 20 fueron en temas de leyes ordinarias, 16 en nombramientos, 15 en temas presupuestales y 4 en reformas constitucionales.

Por su parte, la LVIII Legislatura de los 32 decretos, 17 fueron en temas de leyes ordinarias, 9 en nombramientos, 4 presupuestales y 2 en reformas constitucionales. Finalmente, de los 53 decretos que recibieron alguna votación en contra durante la LIX Legislatura 30 fueron en leyes ordinarias, 13 en temas presupuestales, 9 en nombramientos y 1 en reformas constitucionales.

⁹⁵ Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial <http://www.cddiputados.gob.mx/>

Decretos con votos en contra por categorías⁹⁶

CATEGORIAS						
LEGISLATURA	PERIODO	DECRETOS	CONSTITUCIONALES	LEGALES	NOMBRAMIENTOS	PRESUPUESTALES
LIX	5 DE SEPTIEMBRE DE 2015 4 DE SEPTIEMBRE DE 2018	53	1	30	9	13
LVIII	5 DE SEPTIEMBRE DE 2012 4 DE SEPTIEMBRE DE 2015	32	2	17	9	4
LVII	5 DE SEPTIEMBRE DE 2019 4 DE SEPTIEMBRE DE 2012	55	4	20	16	15

2.5 El comportamiento de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas locales en sentido estricto

Como se puede observar del análisis de la normatividad que rige al interior de la Cámara de Diputados del Estado de México, existe en su diseño dos figuras que mantienen el control de la Legislatura, a saber: la Junta de Coordinación Política y los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. Tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento le dan a la Junta de Coordinación Política facultades para designar a los integrantes de las diversas comisiones existentes, sobre todo espacios de poder como son las presidencias y las secretarías de dichas comisiones. También se menciona que dicha Junta acordará la asignación de recursos y locales para cada grupo parlamentario.

Cada Grupo Parlamentario tendrá un Coordinador, mismo que se integra a la Junta de Coordinación Política. Éste Coordinador, también ejerce importantes facultades, ya que es el portavoz dentro de la Junta, es él quien lleva las propuestas de integración de comisiones y las defiende, asimismo, todas las prerrogativas que no sean dietas serán acordadas y ejercidas a través del grupo parlamentario, es decir,

⁹⁶ Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial <http://www.cddiputados.gob.mx/>

aunque el Reglamento no lo menciona en la práctica se realiza, el Coordinador será quien decida sobre dichos recursos.

De esta manera, todos los diputados que pertenecen a un Grupo Parlamentario deberán primero acordar con su Coordinador su probable integración a las comisiones legislativas, y respecto a los recursos que son dietas, todos los diputados deberán acordar también con el coordinador su ejercicio respectivo.

Estos aspectos fungen en la práctica como incentivos para mantener la disciplina partidista, pues siendo el Coordinador quien toma decisiones de gobierno y control al interior de los grupos parlamentarios, ningún diputado quiere verse aislado dentro del cuerpo legislativo.

El comportamiento de la LVII, LVIII y LIX Legislatura se puede resumir de la siguiente forma:

- La totalidad de decretos votados en pleno disminuyó, pues pasó de 530 decretos en la LVII Legislatura a 334 en la LIX Legislatura. De los temas constitucionales, legales, de nombramientos y presupuestales también disminuyeron, pasando de 404 a 204.
- Se observa que en 9 años de las tres legislaturas, en los temas analizados, solamente en un decreto hubo una votación unánime total, es decir, votaron a favor los 75 diputados. Fue en el Decreto 34 por el que se aprobó el “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2013” en la LVIII Legislatura.
- En cuanto a la votación unánime de los presentes, se nota que ésta también ha disminuido, pasando de 82% de los decretos votados en la LVII Legislatura al 68% de los decretos votados por la LIX Legislatura.
- Referente a los votos en contra, se observa que éstos han sido menores, pues en las tres legislaturas, respecto a la totalidad de decretos, no superan el 16%.
- En la LVII Legislatura de la totalidad de los decretos únicamente el 10% de los decretos recibió alguna votación en contra.

- En la LVIII Legislatura de la totalidad de los decretos únicamente el 6.2% de los decretos recibió alguna votación en contra.
- En la LIX Legislatura de la totalidad de los decretos el 16.5% de los decretos recibió alguna votación en contra.

De este análisis se observa que en la Cámara de Diputados del Estado de México, derivado tanto de los instrumentos legales de organización interna como de las prácticas en su interior, existe un control muy fuerte de los parlamentarios, pues la revisión del comportamiento de los parlamentarios nos muestra que solo menos del 16% de las votaciones en pleno en temas relevantes (constitucionales, legales, nombramientos y presupuestales) han recibido alguna votación en contra, es decir, casi el 85% de los temas son aprobados por unanimidad de los diputados presentes.

Se observa también que la composición del parlamento ha sido importante, pues ahí donde la oposición ha sido mayor, también han sido mayores las votaciones en contra, es decir, existe una mayor libertad de los parlamentarios para ejercer la función parlamentaria.

Por otro lado, de forma particular, no se observa un comportamiento consistente de los grupos parlamentarios, sobre todo en los partidos más grandes en estas tres legislaturas, pues tanto el PAN como el PRD tuvieron votaciones divididas, sin embargo, fueron en porcentajes muy bajos, también en casos muy específicos y controvertidos. Solo en el caso del PRI se observa una férrea disciplina pues únicamente hay un caso donde hubo votos que salieron fuera del bloque por el que votó el grupo parlamentario.

CAPÍTULO III

LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLATURA

3.1 Conveniencia de la voluntad ciudadana en el parlamento

Como se ha mencionado con antelación en esta investigación, es importante conocer qué tanto se encuentra representada la ciudadanía en el parlamento u órgano legislativo, esto es de gran trascendencia, sobre todo si pretendemos conocer a detalle el grado de la voluntad ciudadana presente en estos órganos legislativos, más aun cuando, parece ser que los partidos políticos en ocasiones se desvinculan de sus afiliados y, por ende, de la ciudadanía una vez que se encuentran integrados en los parlamentos; tal y como lo refiere la Dra. Luisa Béjar tenemos que saber: ¿De qué manera influye la disciplina partidista en la construcción de una representación parlamentaria democrática? Dicha autora planteó una posible respuesta, ella menciona que podemos aproximarnos a esta información mediante dos elementos: uno de ellos, de orden práctico, el otro de orden teórico.⁹⁷

El primero refiere al proceso de cambio político puesto en marcha por la sociedad mexicana y la necesidad de acceder a una representación que facilite la consolidación de un orden democrático en el país. El reto aquí supone la existencia de un marco institucional capaz de asegurar el apoyo a las líneas fijadas por los partidos al interior de los grupos parlamentarios, pero también de permitir que sus miembros se expresen libremente a fin de cumplir su compromiso representativo con la ciudadanía.

La catedrática antes mencionada dice que el problema surge cuando el equilibrio entre ambos factores no se logra o se rompe, pues los intereses de los partidos fácilmente se desplazan o se sobreponen al mandato de los electores en la integración de la voluntad del Estado y los obstáculos para una adecuada rendición de cuentas, que en el momento electoral se ven notoriamente incrementados.

⁹⁷ Véase, Béjar A., Luisa, "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México", p. 197.

Por el contrario, si la autonomía de que dispone el legislador es excesiva, los fines de su acción pueden corromperse y tornarse personales, o buscar la satisfacción de intereses no colectivos.

De manera que, como se ha analizado en los capítulos anteriores, si bien es importante que los grupos parlamentarios cuenten con una suficiente cohesión interna, puesto que lo contrario significaría su extinción, también es importante que el representante no se vea limitado en el ejercicio de sus funciones legislativas a través de líneas partidistas o de grupo dadas por los coordinadores parlamentarios.

El seguimiento incuestionable a las directrices partidistas y la renuncia por parte del representante a su libertad legislativa lleva consigo también a la desvinculación de los representados, es decir, se ignora la voluntad ciudadana. De igual forma, dicha negación también se ve contrapuesta al mandato constitucional expresado en el artículo 39 del cual se desprende que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, asimismo, el artículo 40 menciona que la voluntad del pueblo mexicano ha sido constituirse en una república de corte representativa, democrática, laica y federal, posteriormente, el artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión y de los órganos legislativos estatales de acuerdo a su competencia.

En lo que respecta al Estado de México, el artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que la entidad adopta la forma de gobierno republicana, representativa, laica y popular, asimismo, en el artículo 12 hace mención de las funciones de los partidos políticos, definiéndolos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, facilitarles el acceso al ejercicio del poder público.

En el segundo de los supuestos correspondiente a su dimensión teórica, la relación entre disciplina partidista y representación parlamentaria continúa diciendo Béjar, se ha planteado con bastante profusión como una consecuencia del interés fundamental de cualquier representante popular en promover su carrera política. Esto se constata tanto en los estudios de carácter electoral, como en los orientados a dar cuenta del quehacer legislativo. Y es en los segundos que toca centrar nuestra atención, puesto que en la mayoría de estos estudios se han centrado en el análisis de la votación del pleno, así como en los aspectos procedimentales correspondientes a la fase anterior al proceso de votación.⁹⁸

De la postura de María Luisa Béjar, podemos concluir que la forma en que los procedimientos y las prácticas parlamentarias influyen en la construcción de una disciplina partidista compatible con una representación democrática parece más que justificada. En el caso de México, esta idea va aparejada a la democratización de la vida política, y el marco institucional en el cual desarrolla su función el Congreso de la Unión, lo cual ha facilitado la tarea de integrar la voluntad ciudadana al incentivar en los grupos parlamentarios la disciplina partidista, sin embargo, no podemos olvidar que al concentrar en esos grandes liderazgos decisiones procedimentales, la capacidad de respuesta de los legisladores a las demandas de los electores puede verse afectada. Esto es válido sobre todo para hacer posible su actuación en aquellas situaciones en que el legislador, a pesar de la disciplina que le exige su organización, decida asumir los costos implicados en el ejercicio de una representación conforme, es decir, en referencia al mejor interés del ciudadano.⁹⁹ Como consecuencia de ello, se pone en riesgo la construcción de una representación plenamente democrática, cayendo en una especie de simulación de o “conveniencia de la voluntad ciudadana en el Parlamento u Órgano Legislativo”.

Por ello, no es conveniente que la voluntad del pueblo sea desplazada, estas acciones se suman a la actual pérdida de legitimidad y confianza ciudadana hacia los partidos, los políticos y los representantes. Asimismo, daña a la democracia

⁹⁸ Véase, Béjar A., Luisa, “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, p. 197.

⁹⁹ Véase, Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge Press University, 1999, y Przeworski, Adam, “Democracy and Representation”, Paper prepare for II Inter-American Congress of CLAD, 15-18 October 1997.

representativa, puesto que el ciudadano al percibir que dicho modelo no logra garantizar la resolución de sus satisfactores, se convierte en un caldo de cultivo para la generación de ideas antidemocráticas dando pauta al nacimiento de liderazgos carismáticos y caudillistas. En suma, se produce un alejamiento ciudadano de la política, dejando un tema tan delicado a solo unos cuantos, renunciado a su derecho y obligación de ser coparticipes de la construcción de un mejor futuro, de modo que, negándose a la participación política,¹⁰⁰ niegan a sí mismos su integración a la comunidad política, resquebrajando los vínculos cívicos y el tejido social.

Por otro lado, el desgaste de la democracia se apareja al desgaste del sistema de partidos, al desgaste del sistema electoral y del sistema político en general. Esta situación impacta también en el legislativo y mina su representatividad y legitimidad, generando una percepción de ineficacia, con lo que se pierde de vista que dicho órgano que por su naturaleza personifica la voluntad general que incluye sus matices, consensos y disensos.

Así pues, se considera conveniente que el representante cuente con suficiente libertad para discutir de manera libre las distintas iniciativas con aras al mayor interés de la ciudadanía. Que las iniciativas de ley sean aprobadas por unanimidad debe llamarnos la atención, pues pareciera negar la pluralidad que realmente existe en la sociedad que a través de los mecanismos del sistema electoral ha dado nacimiento al cuerpo legislativo. Dicha situación parece estar cambiando en los últimos años, sobre todo a partir de la inauguración de los gobiernos divididos en México, sin embargo, el fortalecimiento del poder legislativo, su independencia en general y la de los parlamentarios en particular, es una situación que debe ser atendida en los siguientes años.

Por ello, se considera conveniente que el ciudadano sea escuchado a través de ejercicios de diálogo entre representante y representado, y que dichos ejercicios no

¹⁰⁰ Para Robert Dahl la participación efectiva constituye uno de los cinco criterios o normas para determinar que un procedimiento es democrático a saber: participación efectiva, igualdad de votos en la etapa decisoria, comprensión esclarecida, control del programa de acciones y la inclusión. Ver Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993.

sean considerados una concesión de buena fe o de buena voluntad del representante, tal como lo expresa Adela Cortina: “El diálogo no solo es necesario porque es intercambio de argumentos que pueden ser aceptables por otros, sino también porque tiene fuerza epistémica, porque nos permite adquirir conocimientos que no podríamos conseguir en solitario. Nadie puede descubrir por su cuenta, qué es lo justo, necesita averiguarlo con los otros.”,¹⁰¹ esta fuerza epistémica es la misma que debe ayudar a crear la voluntad general del estado.

Es conveniente también que los mecanismos de diálogo sean institucionalizados por las normativas respectivas, asimismo que se conviertan también en una obligación del representante para tener cercanía con los que representa, pues como dice Victoria Camps: “la crisis de la participación de los ciudadanos, la llamada desafección democrática, debida entre otras causas a que éstos se siguen sintiendo excluidos de una intervención efectiva de los asuntos públicos.”¹⁰² Asimismo, es conveniente que los representantes no se alejen de la comunidad, sino que la escuchen, atiendan y busquen de forma corresponsable la solución de los problemas comunes, todo ello de manera transparente y rindiendo cuentas de sus acciones, tanto exitosas como las que no lo fueron.

En la reforma electoral de 2014, el constituyente permanente consideró oportuno reinsertar la figura de la reelección como un mecanismo que permita no solo la profesionalización de los legisladores, sino también como un incentivo positivo para que el diputado realice una mejor labor. Actualmente dicha posibilidad lleva implícito mayor trabajo, mayor cercanía y hacer realidad el espíritu de la constitución en sus artículos 39, 40 y 41 federal y 3 y 12 estatal.

Sin embargo, también es cierto que, aunque consideramos conveniente que la voluntad del ciudadano prevalezca en los parlamentos, dicha voluntad encuentra diversos límites, algunos de ellos también valorados como convenientes, por lo que en el siguiente tema señalaremos en qué consisten.

¹⁰¹ Cortina, Adela, *Las raíces éticas de la democracia*, p. 38.

¹⁰² Camps, Victoria, *Democracia sin ciudadanos. La construcción de ciudadanía en las democracias liberales*, p. 140.

3.2 Límites de la Voluntad Ciudadana en el ejercicio legislativo

En los Estados democráticos uno de los temas principales es el referente a la voluntad ciudadana en el ejercicio del gobierno. Conforme a la Teoría de la División del Poder esa función se desarrolla a través de actividades específicas del Estado, las cuales son: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Es en la primera de ellas donde el Estado a través del Órgano Legislativo lleva a cabo dicha actividad y donde se encuentra representada la ciudadanía de manera plural y democrática, al respecto algunos teóricos incluso le han dado en llamar,¹⁰³ que es el Órgano del Estado donde se encuentra representada la Soberanía Popular.

La participación ciudadana se traduce así en la posibilidad que tienen los individuos de una sociedad para involucrarse en el espacio público que genera el ejercicio del poder político, a partir de su calidad de ciudadanos. Se trata de una forma de actuación por parte de la sociedad en alguna de las tareas públicas que realiza el Estado en su fase de gobierno; que se vincula, en mayor o menor medida, a los modelos de democracia existentes y que condicionan un tipo especial de relación entre el gobierno y sociedad.¹⁰⁴

Ante las insuficiencias que se atribuyen a la democracia representativa, se han desarrollado diversos mecanismos e instrumentos que tienen como finalidad propiciar una adecuada relación entre representantes y representados y, al mismo tiempo, ejercer un control sobre los gobernantes, todo ello bajo la perspectiva de acercar el gobierno a la ciudadanía, dando lugar a la democracia participativa, que consiste en: “la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas mediante cauces paralelos a los de la democracia representativa, pero tenidos en cuenta por los órganos representativos, a los que compete adoptar la decisión política.”¹⁰⁵

En opinión de Julieta Camacho, la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana mejora la relación entre gobernantes y gobernados; fortalece el sistema

¹⁰³ Véase, Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*.

¹⁰⁴ Véase, “Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal” consultado en bibliodigitalibd.senado.gob.mx/ el 19 de agosto de 2016.

¹⁰⁵ Balaguer Callejón, Francisco (coordinador) y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, p. 238.

democrático representativo y participativo; garantiza derechos políticos y humanos; legitima decisiones gubernamentales y consolida la gobernanza, es decir, logra que gobierno y sociedad actúen en conjunto.¹⁰⁶ Al respecto Francisco Reveles menciona que justamente la introducción o revitalización de los mecanismos de democracia directa es una de las maneras de enfrentar la crisis de representación que actualmente están viviendo nuestras democracias.¹⁰⁷

También, el papel de la sociedad civil en los últimos años se ha ido fortaleciendo, convirtiéndose en una alternativa para la participación frente a los partidos políticos, sin embargo, el primero no elimina ni sustituye a los segundos. Para Fernández Santillán queda muy clara la esfera y el papel de la sociedad civil, pues menciona que mientras el medio específico de la esfera de la economía es el dinero, el de la política es la fuerza y el de la sociedad civil es el saber, por ello, la sociedad civil se convierte en: “el espacio donde, en uso de su libertad y autodeterminación, el individuo se mueve en el espacio asociativo”,¹⁰⁸ asimismo, arguye que la sociedad civil debe actuar como apoyo al sostenimiento de la paz pública, ¿de qué forma?, no hay otra más que participando de forma corresponsable. Por tanto, Manuel Alcántara, respecto al papel actual de los partidos políticos señala lo siguiente:

Los partidos continúan realizando funciones centrales en los sistemas políticos, aunque desempeñen mal las de representación y articulación de demandas; también siguen participando y estructurando la competencia política; seleccionando a los representantes; contribuyendo a la socialización de los ciudadanos, aunque cada vez en menor medida; dirigiendo el gobierno y la administración pública; estableciendo la agenda pública y coadyuvando en el establecimiento de la agenda mediática; actuando como oposición, incluso, realizando tareas de fiscalización y, en fin, haciendo operativo el sistema político.¹⁰⁹

Por tanto, en el ejercicio legislativo, es importante también contar con canales de comunicación e instrumentos de participación ciudadana, sin embargo, como se

¹⁰⁶ Camacho Granados, Julieta, “Instrumentación de la participación ciudadana en México”.

¹⁰⁷ Véase, Reveles, Francisco, “Problemas de la representación política de la participación directa en la democracia”.

¹⁰⁸ Véase, Fernández Santillán, José, *El despertar de la sociedad civil*, p. 29.

¹⁰⁹ Véase, Alcántara Sáez, Manuel, “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”, p. 10.

mencionó en el apartado anterior, aunque es conveniente que la voluntad ciudadana prevalezca en los órganos legislativos, también es cierto que dicha voluntad encuentra límites, dichos límites podemos observarlos en dos sentidos: límites materiales y límites naturales.

Los límites materiales se hacen presentes cuando el ciudadano derivado de sus actividades tiene imposibilidad material de asistir a las sedes legislativas y de hacer patentes sus opiniones, o cuando los ciudadanos no cuentan con los recursos suficientes para trasladarse a los recintos legislativos u oficinas de los representantes para ser escuchados, finalmente también se considera un límite material la inexistencia de incentivos positivos que alienten al ciudadano a tener un diálogo con sus representantes por no sentirse representados. Por su parte, los límites naturales se han hecho presentes cuando derivado de la naturaleza del tema abordado por la legislatura se hace necesaria la opinión no de todos los ciudadanos, sino únicamente de aquellos con conocimientos específicos que pueden abonar de forma correcta a la construcción de una mejor ley.

Más allá de los límites materiales y naturales, lo necesario es que el ciudadano tenga la posibilidad de actuar para beneficio de la comunidad, que no tenga miedo a la política, ni desafección por ella, ya que como bien menciona Hannah Arendt: “la política es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social. Puesto que el hombre no es autárquico, sino que dependen de su existencia de otros, el cuidado de ésta debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería imposible”¹¹⁰.

3.3 Conveniencia de una reforma Legislativa.

En los últimos años muchos han sido los temas y más las voces que se han escuchado en torno a la necesidad de llevar a cabo una Reforma Legislativa donde se ponga en práctica una mayor participación de la ciudadanía en los temas del Estado que atañen a toda la sociedad, el argumento principal parece ser una mayor

¹¹⁰ Arendt, Hannah, *La promesa de la política*, p. 150.

vinculación entre los representados y sus representantes. Este debate ha tomado fuerza en el congreso federal, en el caso de nuestro país, donde, a raíz de la consolidación de nuestro Sistema Democrático Representativo ahora lo que se busca es mayor participación de la ciudadanía en la vida pública.

Por tanto, los grandes temas en los que se hace necesaria esta reforma, van desde el ámbito político, social, económico y de control y revisión de la actividad gubernamental. Con ello, se hace necesario el tener presente las reformas que México necesita para consolidar su modelo actual de gobierno y proyectar su futuro en el contexto regional e internacional.

Es el momento en que la ciudadanía defina lo que sí quiere y lo que no quiere para la vida nacional, de lo contrario prevalecerá la opinión de los grupos de interés que encubren los propios intereses a través de los mecanismos actuales de participación política con que cuenta la ciudadanía; ocultando así sus desmedidos intereses bajo la propuesta de las llamadas reformas estructurales. Por ello, necesitamos una “Agenda Legislativa” que dé cabida a todas las voces y verdaderamente consolide nuestro Sistema Democrático Representativo.

En este sentido, sí se considera conveniente una reforma legislativa que proteja verdaderamente la libertad del parlamentario para que no sea presa de decisiones unilaterales y pueda ejercer su función legislativa de manera libre y con miras al bien general de la ciudadanía. Ya que como bien concluye Hernández, una de las exigencias de la democracia representativa es dejar en libertad a los representantes para que ejerzan su proyecto político,¹¹¹ podríamos agregar, de la mano con sus representados.

Por otro lado, una reforma legislativa que institucionalice mecanismos de diálogo permanente y directo con la ciudadanía, donde pueda ser escuchado, atendido y le sean resueltos sus necesidades más apremiantes, sin infringir el bien general de la comunidad, ya que coincidiendo con José Luis Estada quien cita a Constant, no

¹¹¹ Véase, Hernández de Gante, Alicia, “Calidad de la representación política y desafíos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados en México”.

importa que la soberanía sea ejercida por la minoría, siempre que el consentimiento de todos la transforme en voluntad general.¹¹²

La mejor democracia es aquella que funciona, da resultados y otorga bienestar a sus ciudadanos, sin embargo, si no existe un mecanismo o una reforma institucional para tener mayor control sobre los representantes podría seguirse incurriendo en los errores que actualmente nos aquejan con el tema de representación, teniendo en consideración que la democracia sigue en constante transformación pero el ideal es alcanzar una estabilidad social e institucional dentro de ella.

¹¹² Véase, Estrada Rodríguez, José Luis, “La crisis de los partidos políticos como intermediarios de la representación: un obstáculo para la calidad de la democracia”.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En México el poder legislativo tanto federal, así como los diversos parlamentos estatales, estuvieron durante largo tiempo con poca relevancia, derivado de la existencia de un presidencialismo exacerbado.

SEGUNDA. La transición hacia la democracia en el país permitió que los órganos legislativos se fueran pluralizando y con la presencia de gobiernos divididos y yuxtapuestos debieron crearse nuevos esquemas de colaboración.

TERCERA. Diversos mecanismos intrapartidarios, así como usos y costumbres dentro de los parlamentos mexicanos impiden el libre ejercicio legislativo de los representantes.

CUARTA. En el análisis del comportamiento de la LVII, LVIII y LIX Legislatura destacó que: en 9 años de las tres legislaturas, en los temas analizados, solamente en un decreto hubo una votación unánime total, es decir, votaron a favor los 75 diputados; en cuanto a la votación unánime de los presentes, se nota que ésta también ha disminuido, pasando de 82% de los decretos votados en la LVII Legislatura al 68% de los decretos votados por la LIX Legislatura; referente a los votos en contra, se observa que éstos han sido menores, pues en las tres legislaturas, respecto a la totalidad de decretos, no superan el 16%.

QUINTA. Los diputados se ven compelidos por usos y costumbres, así como estructuras internas en los grupos parlamentarios que les limitan su actuación, en aras de la cohesión partidista.

SEXTA. El diseño del sistema político democrático mexicano se encuentra construido para que la voluntad del ciudadano se vea reflejado en las legislaturas.

SÉPTIMA. Es conveniente que la voluntad del ciudadano prevalezca en el actuar legislativo a efecto de satisfacer las demandas sociales.

OCTAVA. El límite de la voluntad popular se encuentra en las decisiones de carácter técnico, ya que ahí probablemente sea necesario que las decisiones sean tomadas por otros sectores diversos al pueblo.

NOVENA. Se reconoce la necesidad de modificar la normatividad con el propósito de que la voluntad popular prevalezca en las acciones legislativas, se cuide de la libertad en el ejercicio legislativo de los diputados y se consideren canales de comunicación y diálogo permanente con la ciudadanía que garantice una representación constante y directa que posibilite una más eficaz función del órgano legislativo.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

Abellán, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política", *Revista en Estudios Jurídicos*, núm. 92. España, 1996.

Alcántara Sáez, Manuel, "Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros" en *Serie: reflexiones sobre política democrática*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2006.

Alcántara. Manuel, *Partidos Políticos de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Aristóteles, *La política*. Madrid: Editorial Gredos, 2008.

Arendt, Hannah, *La promesa de la política*, España, Editorial Paidós, 2008.

Balaguer Callejón, Francisco (coordinador) y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II, 2a Edición, Madrid, Técnos, 2007.

Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*. México: Oxford, 1999.

Béjar Algazi, Luisa, "La representación parlamentaria en las nuevas democracias. Deliberación y disciplina: dos claves para abordar su estudio" En Espinoza Toledo, Ricardo y Regina Jiménez-Ottalengo (coords.) *La representación política y el congreso mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2009.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

Camps, Victoria, *Democracia sin ciudadanos. La construcción de ciudadanía en las democracias liberales*, España, Editorial Trotta, 2010.

Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, México, FCE-UNAM, 1998.

Cortina, Adela, *Las raíces éticas de la democracia*, Valencia, Universidad de Valencia, 2010.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993.

Espinoza Toledo, Ricardo y Guillermina Martínez Bermúdez, “Los desafíos de un congreso sin agenda legislativa en México” En Espinoza Toledo, Ricardo y Regina Jiménez-Ottalengo (coords.) *La representación política y el congreso*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Fernández Santillán, José, *El despertar de la sociedad civil*, México, Editorial Océano, 2003.

Held, David, *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 2008.

Hernández de Gante, Alicia, “Calidad de la representación política y desafíos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados en México”, *Ánfora*, 22 (39). Universidad Autónoma de Manizales, 2015.

Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2015.

Mora Donatto, Cecilia y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la legislación y técnica legislativa*. México: UNAM, H. Congreso de Tamaulipas, 2012.

Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: TEPJF, INE, Fundación Naumann, 1998.

Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y José Thompson (Comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

Paoli Bolio, Francisco José y Gonzalo Farrera Bravo (coords), *Partidos y sistemas de partidos: experiencias comparadas*, México, UNAM, 2016.

Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Planas, Pedro, *Derecho Parlamentario*, Lima, Ediciones Forenses, 1997.

Platón, *República*, Madrid, Editorial Gredos, 2006.

Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge Press University, 1999.

Sartori, Giovanni, "En defensa de la representación política". *Revista Claves* No 91, 1999.

San Agustín, *La ciudad de Dios*. Madrid: Editorial Gredos, 2007.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*. Madrid Editorial Trotta, 2010.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Valencia Escamilla, "Términos, conceptos y factores explicativos de la disciplina parlamentaria" en *La Disciplina Parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. Tesis Doctoral. México: FLACSO, 2003.

Villanueva Esquivel, Salvador, *Estudio analítico de la representatividad del diputado electo*. Tesis de Grado. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 2011.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, España, Fondo de Cultura Económica, 2002

MESOGRAFÍA

Bachrach, Peter and Morton S. Baratz, "Two faces of power" en *The American Political Science Review*. Vol. 56, No. 4, pp. 947-952, 1962, recuperado en <http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0554%28196212%2956%3A4%3C947%3ATFOP%3E2.0.CO%3B2-J> el 10 de septiembre de 2017

Baldi, Bárbara, *La teoría de la representación política en el estado moderno. Itinerario de una crisis*, Tesis de posgrado, España, Universidad de Córdoba, 2016, consultado el 11 de octubre de 2018 en <https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/13858/2016000001504.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Béjar Algazi, Luisa, "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México", En *Representación Parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003, consultado en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/12084/representacion-parlamentaria-y-disciplina-partidista-el-caso-de-mexico.pdf?sequence=13&isAllowed=y> el 15 de agosto de 2017.

Bovero, Michelangelo, "Democracia y derechos fundamentales", *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Alicante, 2002, Disponible en www.cervantesvirtual.com/.../democracia-y-derechos-fundamentales... Consultado el 23 de noviembre de 2016.

Camacho Granados, Julieta, "Instrumentación de la participación ciudadana en México", *Revista Electrónica*, año V, número especial, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Rioja", Universidad de Buenos Aires, 2011,

disponible en http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005_0018_p-d-constitucional.pdf, consultada el 12 de agosto de 2016.

Carpizo, Jorge, "El poder, su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. No. 95, México: UNAM, 1999, Pp. 321-356 consultado en <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3588/4321> el 12 de octubre de 2016.

Catapano, Tomás Antonio, "La democracia según Santo Tomás de Aquino", descargado en <http://www.seduca.uaemex.mx/principalW.php#> el 13 de octubre de 2016.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, recuperado en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf el 12 de septiembre de 2018.

Díaz Gómez, Everardo Rodrigo, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados 2000-2003" En *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*. Vol. 2, núm. 3. México: ITESUM, 2006, Consultado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63320303> el 23 de enero de 2018.

Estrada Rodríguez, José Luis, "La crisis de los partidos políticos como intermediarios de la representación: un obstáculo para la calidad de la democracia", *Explanan*, Vol. 1, núm. 1, 2012, consultado en http://www.cusxxi.edu.mx/pdfs/explanans1/2ESTRADA_39-62.pdf el 2 de octubre de 2018.

Ferrajoli, Luigi, "Sobre los derechos fundamentales" En *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 15, México, UNAM-IIJ, 2006, recuperado en

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5772/7599> el 30 de mayo de 2018.

Garzón, Ernesto, "El consenso democrático: fundamentos y límites del papel de las minorías", *Isonomía: Revista de Teoría y filosofía del derecho*, núm. 12, 2000, pp. 7-34. Disponible en www.cervantesvirtual.com/...consenso.../ consultado el 23 de noviembre de 2016.

González Tule, Luis Antonio, "Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)" En *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. Año/Vol. 6, Número 002. España: Universidad de Santiago de Compostela, 2007, Consultado en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38060211> el 11 de diciembre de 2018.

González Tule, Luis Antonio, "Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador", en *Polís*, Vol. 6, núm. 1, México, Universidad Autónoma de México, 2010, consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332010000100005 el 3 de marzo de 2016.

Lujambio, Alonso, *Estudios Congressionales*. México: Congreso de la Unión, 2010, consultado en http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/alon_lujam.pdf el 23 de enero de 2018.

Patrón Sánchez, Fernando y Rosa María Pérez Vargas, "Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas", en *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, Vol. 5. No. 9, México, CESOP, 2012, consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4169361> el 3 de noviembre de 2018.

Przeworski, Adam, "Democracy and Representation", Paper prepare for II Inter-American Congress of CLAD, 15-18 October 1997.

Reveles, Francisco, "Problemas de la representación política de la participación directa en la democracia", *Estudios políticos*, Núm. 42, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/61667/54311>., consultado el 22 de marzo de 2018.

Reveles, M., F, "Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas" en *Estudios Políticos*, Núm. 23, Novena época, Mayo-Agosto, 2011, pp. 11-30. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n23/n23a2.pdf>

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* México: Taurus, 2007, Disponible en <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10806/000128782.pdf?sequence=1> consultado el 23 de noviembre de 2016.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, disponible en: http://legislacion.edomex.gob.mx/constitucion_local.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley General de Partidos Políticos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Código Electoral del Estado De México, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/codigos/vigentes>.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/leyes/vigentes>.

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/reglamento>.

Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios públicos de elección postulados por el PAN, disponible en <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2016/01/Reglamento-de-las-relaciones-PAN-agrupaciones-intermedias-3.pdf>.

Reglamento para el Funcionamiento Interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, disponible en http://www.diputados.gob.mx/docs_trasp/PRI.pdf.

Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del PRD, disponible en: <http://diputadosprd.org.mx/docs/reglamento2.pdf>.

ANEXO ÚNICO¹¹³

DECRETOS CON VOTACIÓN EN CONTRA DE LA LVII LEGISLATURA

N.P.	Decreto	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	AUSENTES
1	5	Se reforman los artículo 61 en su fracción XIX, 64 en su fracción V y 77 en su fracción XLI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	Constitucionales	57		1 PRD	17
2	6	Se designa al C. Fernando Valente Baz Ferreira como Auditor Superior de Fiscalización, Titular del Organismo Superior de Fiscalización del Estado de México.	Nombramientos	55	8 PRD	11 PAN	1
3	11	Se designa al Maestro Marco Antonio Morales Gómez como Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México.	Nombramientos	62		10 PAN	3
4	22	Se nombra Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, por el tiempo de 10 años a los licenciados José Salim Modesto Sánchez Jalili, Jorge Arturo Sánchez Vázquez y César de Jesús Molina Suárez.	Nombramientos	60		4 PRD	11
5	29	Se aprueban las tarifas de agua diferentes a las del Código Financiero, de los municipios de Amecameca, Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Coacalco de Berriozabal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, El Oro, Huixquilucan, Jilotepec, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nicolás Romero, Tecámac, Tepotzotlán, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán, Valle de Bravo y Zinacantepec.	Presupuestales	66		1 PRD	8
6	35	Se aprueba la revisión que la Comisión Legislativa de Vigilancia del órgano Superior de Fiscalización realizó sobre los Informes entregados por el OSFEM en relación con la Cuenta Pública del ejercicio fiscal del año 2008 del Gobierno, Organismos Auxiliares y Organismos Autónomos del Estado de México del ejercicio fiscal del año 2008.	Presupuestales	64		7 PRD	4
7	39	Se designa Consejeros del Poder Legislativo para integrar el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México, a la Licenciada Teresita del Niño Jesús Palacios Iniestra y al Doctor Eduardo López Sosa.	Nombramientos	49	5 PRD	12 PAN	9
8	45	Se autoriza el desarrollo del proyecto de conservación de carreteras y vialidades principales del Estado de México, bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios, y se aprueben las asignaciones presupuestales correspondientes.	Presupuestales	62		6 PRD	7

¹¹³ Elaboración propia con datos obtenidos del portal oficial de la Cámara de Diputados del Estado de México www.cddiputados.gob.mx.

N.P.	Decreto	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	AUSENTES
9	54	Se autoriza al H. Ayuntamiento de Huixquilucan, México, la contratación de un financiamiento hasta por la cantidad de \$220'000,000.00 (doscientos veinte millones de pesos 00/100 m.n.), que incluye los gastos que se generen por la contratación del o los créditos, tales como reservas, comisiones de apertura, gastos financieros, contratación de instrumentos derivados, así como otros gastos y honorarios que pudieran derivarse de la transacción. Hasta \$180'000,000.00 (ciento ochenta millones de pesos 00/100 m.n.) del financiamiento autorizado se destinarán a reestructurar los pasivos de una proporción de la deuda institucional contratada con MIFEL por \$115'000,000.00 (ciento quince millones de pesos 00/100 m.n.) y con INTERACCIONES por \$ 65'000,000.00 (sesenta y cinco millones de pesos 00/100 m.n.); y hasta \$40,000,000.00 (cuarenta millones de pesos 00/100 m.n.) del crédito autorizado se destinarán a inversión pública productiva.	Presupuestales	50	4 PRD	11 PAN	10
10	55	Se autoriza al H. Ayuntamiento de Toluca, México, a contratar un financiamiento hasta por la cantidad de \$200,000,000.00 (doscientos millones de pesos 00/100 m.n.) a un plazo máximo de amortización de hasta 180 (ciento ochenta) meses sin periodo de gracia. Hasta \$42'000,000.00 (cuarenta y dos millones de pesos 00/100 m.n.) del financiamiento se destinará a refinanciar y/o reestructurar la deuda contratada con Banco Interacciones, S.A. Institución de Banca Múltiple. Hasta \$158'000,000.00 (ciento cincuenta y ocho millones de pesos 00/100 m.n.) del crédito autorizado se destinarán a la realización de las obras públicas productivas.	Presupuestales	64		4 PRD	7
11	85	Por el que se ratifica el nombramiento que el Gobernador Constitucional del Estado de México hizo a favor del Licenciado en Derecho Alfredo Castillo Cervantes como Procurador General de Justicia del Estado de México.	Nombramientos	51		18 PAN-PRD-PT	6
12	89	Por el que se aprueba el nombramiento que como Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, hiciera el Consejo de la Judicatura, por el término de quince años a favor del Maestro en Derecho Enrique Víctor Manuel Vega Gómez.	Nombramientos	44		14 PAN-PRD	17
13	90	Por el que se aprueba el nombramiento que como Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, hiciera el Consejo de la Judicatura, por el término de quince años a favor del Maestro en Derecho Ricardo Alfredo Sodi Cuellar.	Nombramientos	52		7 PRD	16
14	91	Por el que se aprueba el nombramiento que como Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, hiciera el Consejo de la Judicatura, por el término de quince años a favor del Licenciado Sergio Arturo Valls Esponda.	Nombramientos	50		7 PRD	18
15	94	Por el que se aprueba el nombramiento que como Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, hiciera el Consejo de la Judicatura, por el término de quince años a favor de la Maestra en Derecho Lucia Núñez Aguilar.	Nombramientos	49		15 PAN-PRD	11
16	96	Por el que se aprueba el nombramiento que como Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, hiciera el Consejo de la Judicatura, por el término de quince años a favor del Licenciado Marco Antonio Nava y Navas.	Nombramientos	50		15 PAN-PRD	10
17	149	Por el que se reforma el artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	Constitucionales	55		1 PRD	19

N.P.	Decreto	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	AUSENTES
18	161	Por el que se reforma el artículo 46 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.	Legales	62		1 PRD	12
19	164	Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México a efecto de reducir los tiempos de campaña y precampaña.	Constitucionales	52		20 PAN-PRD-PT	3
20	165	Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para eliminar la figura de las candidaturas comunes.	Constitucionales	52		21 PAN-PRD-PT	2
21	171	Por el que se reforman los párrafos tercero y sexto del artículo 166 del Código Electoral del Estado de México.	Legales	52		21 PAN-PRD-PT	2
22	172	Por el que se reforman los incisos C), J) y K) de la fracción I, y el inciso H) de la fracción II del artículo 62; se reforma la fracción XXXV y se adiciona la fracción XXXV Bis al artículo 95; se adiciona la fracción I Bis al artículo 97 del Código Electoral del Estado de México.	Legales	52		21 PAN-PRD-PT	2
23	173	Por el que se reforman los artículos 22 en su segundo párrafo; la denominación del capítulo sexto del título segundo del Libro Segundo, 67; 105 en su fracción V; 151 en su fracción II; 230 fracción V en su inciso A); 231 en su fracción II; 265 fracción II en su primer párrafo; 267 en sus párrafos primero y segundo; 280 en su primer párrafo, se deroga el artículo 76; la fracción V del artículo 147 y la fracción II del artículo 233, del Código Electoral del Estado de México.	Legales	49		20 PAN-PRD	6
24	174	Por el que se reforman los artículos 58 fracción II, inciso B) en su segundo párrafo; 144 A en su cuarto párrafo; 144 F; 147 en sus fracciones I, II, III y IV y 149 en sus párrafos cuarto, quinto y sexto, se deroga la fracción V del artículo 147 del Código Electoral del Estado de México.	Legales	47		20 PAN-PRD	8
25	175	Por el que se reforman y adicionan las fracciones II inciso B) y III del artículo 58 del Código Electoral del Estado de México.	Legales	47		20 PAN-PRD	8
26	176	Por el que se reforman los artículos 158 en sus fracciones I, IV y V y 162 en su párrafo segundo del Código Electoral del Estado de México.	Legales	58		8 PRD	9
27	195	Por el que se adiciona un artículo 245 Bis al Código Penal del Estado de México.	Legales	54	3 PRD	4 PRD-PT	14
28	198	Por el que se designan comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.	Nombramientos	44		17 PAN-PRD	14
29	199	Por el que se designa Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.	Nombramientos	44	8 PAN	8 PAN-PRD	15
30	240	Por el que se adiciona un sexto párrafo al artículo 96 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y se adiciona el artículo 152 quinquies al Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.	Legales	56		5 PRD	14
31	250	Por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2011.	Presupuestales	59		12 PAN	4
32	251	Por el que se expide la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México.	Legales	59		1 PRD	15

N.P.	Decreto	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	AUSENTES
33	263	Por el que se reforman la fracciones IX del artículo 47 y el artículo 82; y se adicionan un segundo párrafo al numeral 2 del artículo 62 Bis, un segundo párrafo al artículo 78 y una fracción V al artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México y se reforman la fracción VI del artículo 42, el primer párrafo del artículo 66 y los artículos 82 y 88; y se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 71, un segundo párrafo al artículo 77, un segundo párrafo al artículo 83 y un segundo párrafo al artículo 86 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.	Legales	48	4 PAN	9 PAN- PRD	14
34	267	Por el que se reforman la fracción X del artículo 47 y el primer párrafo del numeral 2 del artículo 62 BIS y se adicionan la fracción XIV, recorriéndose las subsecuentes del artículo 62 y un segundo párrafo del artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y se reforman los artículos 18,23,89,93,98,99,101 en su primer párrafo, 102 y 103; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 17, un último párrafo al artículo 20 y un segundo párrafo al artículo 88 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.	Legales	52	4 PAN-PRD	7 PAN	12
35	275	Por el que se aprueba el nombramiento del Licenciado en Derecho Luis Cesar Fajardo de la Mora, como Magistrado Numerario del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, para concluir el periodo para el que fue designado el Licenciado Everardo Shain Salgado y el nombramiento del Licenciado en Derecho José Carmen Castillo Ambriz, como Magistrado Numerario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para concluir el periodo para el que fue designado el Licenciado Arcadio Alberto Sánchez Henkel Gomeztagle.	Nombramientos	48		14 PAN- PRD	13
36	278	Por el que se reforma el Libro Séptimo y se adiciona el Libro Décimo Séptimo al Código Administrativo del Estado de México; se reforma el artículo 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; se reforma el artículo 6 de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; se reforman los artículos 191 y 192 del Código Penal del Estado de México y se adiciona una fracción a los artículos 2.8 y 2.9 del Código para la Biodiversidad del Estado de México.	Legales	48	1 PRD	5 PAN	21
37	294	Por el que se autoriza al Municipio de Texcoco, México, a contratar un financiamiento hasta por la cantidad de \$200,000,000.00 (doscientos millones de pesos 00/100 M. N.), a un plazo de hasta 180 (ciento ochenta) meses.	Presupuestales	54		6 PRD	15
38	295	Por el que se autoriza al Municipio de Tecámac, México, a contratar un financiamiento hasta por la cantidad de \$160,000,000.00 (ciento sesenta millones de pesos 00/100 M. N.), a un plazo de hasta 180 (ciento ochenta) meses.	Presupuestales	54	5 PAN	5 PRD-PT	11
39	296	Por el que se autoriza al H. Ayuntamiento de Lerma, México, a contratar un financiamiento hasta por la cantidad de \$95,875,000.00 (noventa y cinco millones ochocientos setenta y cinco mil pesos 00/100 M. N.), a un plazo de hasta (doscientos cuarenta) meses, sin periodo de gracia.	Presupuestales	54		6 PRD	15
40	303	Por el que se autoriza al H. Ayuntamiento de Metepec, México, a modificar el artículo segundo del Decreto número 108, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el 16 de agosto de 2010	Legales	7		2 PRD-PT	

N.P.	Decreto	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÒN	EN CONTRA	AUSENTES
41	304	Por el que se autoriza al H. Municipio de Villa del Carbón, México, a contratar financiamiento hasta por la cantidad de \$37,000,000.00 (treinta y siete millones de pesos 00/100 M. N.) a un plazo de hasta 144 (ciento cuarenta y cuatro) meses, sin periodo de gracia.	Presupuestales	7		2 PAN- PRD	
42	307	Por el que se reforman los artículos 39 en sus fracciones I y III, 43 en su fracción I y 45 del Código Electoral del Estado de México.	Legales	56		2 PAN- PRD	9
43	364	Por el que tuvo a bien aprobar iniciativa de decreto por el que se modifica el decreto numero 56 publicado en la Gaceta del Gobierno del 3 de febrero de 2010, por el que se autorizo al H. Ayuntamiento de Nicolás Romero, México, a contratar financiamiento, en lo relativo al destino y la vigencia para contratar y aplicar el financiamiento aprobado.	Presupuestales	46		3 PRD	26
44	365	Por el que se adiciona el Artículo Noveno Transitorio al Decreto 313, Por el que se expide la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, Publicado en el periódico Oficial Gaceta del Gobierno de Fecha 22 de julio de 2011.	Legales	52		6 PRD	17
45	389	Por el que se aprueban tarifas para los derechos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, diferentes a las contenidas en el titulo cuarto, capitulo segundo, sección primera de Código Financiero del Estado de México y Municipios, relativas al Municipio de Naucalpan de Juárez, México, para el Ejercicio Fiscal 2012.	Presupuestales	48	2 PRD	4 PAN-MC	21
46	390	Por el que se aprueban tarifas para los derechos de Agua Potable, Drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, diferentes a las contenidas en el titulo cuarto, capitulo segundo, sección primera del Código Financiero del Estado de México y Municipios, relativas a los municipios de: Toluca, Tlalnepantla de Baz, Metepec, Jilotepec, Cuautitlán Izcalli, Atlacomulco, Huixquilucan, Acolman, Tecámac, Amecameca, Zinacantepec, Atizapan de Zaragoza, Tepotzotlan, el Oro, Valle de Bravo, Coacalco de Berriozábal, Tultitlan y Cuautitlán, México, para el ejercicio fiscal 2012.	Presupuestales	49		3 PAN	23
47	397	Por el que se reforman los artículos 23,57, en su fracción IV; 68; 149 en su ultimo párrafo; 242 en su fracción II; 242 Bis en su ultimo párrafo; 274 en sus fracciones I y IV, se adicionan un segundo párrafo al artículo 94; un ultimo párrafo al artículo 149 del Código Penal del Estado de México y se adicionan un párrafo segundo al artículo 407 y una fracción V y un último párrafo al artículo 425 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.	Legales	68		1 PRD	6
48	427	Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de México, a contratar uno o varios financiamientos hasta por la cantidad de tres mil veinte millones de pesos, los cuales deberán ser destinados para inversiones públicas productivas, con la garantía y/o fuente de pago y el mecanismo, que en este se establecen.	Presupuestales	44	1 PAN	5 PRD	12
49	428	Por el que se modifica el artículo segundo del Decreto número 294, publicado en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" el 9 de mayo de 2011.	Legales	47		9 PAN- PRD	19
50	457	Por el que se adiciona la fracción XXIV Ter al artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	Legales	33	1 PRD	11 PAN- PRD	21
51	480	Por el que se reelige como Consejera Ciudadana de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México a la C. Juliana Felipa Arias Calderón, por el termino de tres años.	Nombramientos	44		3 PRD	21

N.P.	Decreto	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÒN	EN CONTRA	AUSENTES
52	481	Por el que se designa Consejero Ciudadano de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México al Ingeniero Marco Antonio Macin Leyva.	Nombramientos	48		2 PRD	18
53	482	Por el que se designa Consejera Ciudadana de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México a la M. en A. de J. Estela González Contreras.	Nombramientos	50		3 PRD	15
54	505	Por el que se autoriza al H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México a contratar un financiamiento por un monto de \$80,000,000.00 M. N. (Ochenta Millones de Pesos 00/100M Moneda Nacional), cuyos recursos sean destinados a la realización de Obra Pública Productiva.	Presupuestales	7		2 PRD	
55	518	Por el que se adiciona un último párrafo al artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y se adiciona un segundo párrafo al artículo 6 y los artículos 6-A, 6-B, 6-C y 6-D a la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México.	Legales	51		1 PRD	16

DECRETOS CON VOTACIÓN EN CONTRA DE LA LVIII LEGISLATURA

N.P.	DECRETO	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÒN	EN CONTRA	AUSENTES
1	25	Por el que se aprueba el informe de resultados de la cuenta pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2011.	Presupuestales	52		15 PRD-PT-MC	8
2	26	Por el que se aprueba el informe de resultados de las Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal del Año 2011, de los Ayuntamientos, Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, Organismos Públicos Descentralizados para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y del Organismo Público Descentralizado para el Mantenimiento de Vialidades de Cuautitlán Izcalli.	Presupuestales	60		3 PT-MC	12
3	29	Por el que se reelige como Presidente del Tribunal Electoral del Estado de México, al Magistrado Licenciado Jorge Esteban Muciño Escalona, por el período comprendido del 1 del enero del 2013 al 31 de diciembre del 2015.	Nombramientos	46	21 PAN-PRD	2 PT-MC	5
4	73	Por el que se designan los nombramientos, que como Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, hiciera el Consejo de la Judicatura, a favor de los Licenciados en Derecho Adriana Margarita Fabela Herrera y Patricio Tiberio Sánchez Vertiz Ruiz, por un periodo Constitucional de quince años.	Nombramientos	49	10 PRD-PT	2 PAN-PRD	14
5	74	Por el que se reforma el artículo 142 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	Legales	52		6 PRD	17
6	77	Por el que se autoriza a los 125 Municipios del Estado de México a contratar créditos para ejercer durante los Ejercicios Fiscales de 2013, 2014 y 2015 con un plazo de hasta 30 años, cuyo destino principal deberá ser la reestructuración y/o refinanciamiento de su deuda pública existente, debiendo mejorar en todo momento las condiciones financieras de los créditos vigentes, así como para acciones de inversión pública productiva, con garantía y/o fuente de pago y con el mecanismo que en este se establecen.	Presupuestales	59	6 PRD	5 PRD	5

N.P.	DECRETO	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIONES	EN CONTRA	AUSENTES
7	97	Con el que se designa a los CC. Licenciados María Irene Castellanos Mijangos y Jorge Arturo Sánchez Vázquez, Magistrados del Tribunal Electoral Electoral del Estado de México, en sustitución del Licenciado Héctor Romero Bolaños y de la Doctora Luz María Zarza Delgado, respectivamente, por el periodo comprendido del 13 de mayo del 2013 al 31 de diciembre de 2015.	Nombramientos	59		12 PAN,PR D.PT	4
8	98	Por el que se aprueba el nombramiento de la Maestra Laura Xóchitl Hernández Vargas como Magistrada Numeraria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para concluir el periodo para el cual fue nombrado el renunciante, que fenece el 15 de diciembre de 2019.	Nombramientos	7	1 PT	1 PAN	
9	110	Por el que adiciona el Capítulo XX denominado "Impartición Ilícita de Educación" al Libro Segundo, Título Primero de los Delitos contra el Estado, Subtítulo Segundo intitulado Delitos Contra la Administración Pública, el artículo 148 Ter y al artículo 176 una fracción IV al Código Penal del Estado de México; se reforma el segundo párrafo del artículo 116 de la Ley de Educación del Estado de México.	Legales	44		13 PRD-PT- MC	18
10	124	Por el que se reforman los artículo 69 en su párrafo primero y 289 en sus fracciones I, II, III, IV y V del Código Penal del Estado de México. Se reforman los artículos 121 en sus fracciones III y IV, 455 en su tercer párrafo, 460 en su segundo párrafo, 465 en su párrafo segundo y 469; y se adiciona la fracción V al artículo 121, todos del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.	Legales	50	7 PRD	5 PRD-PT- MC	13
11	125	Por el que se reforman las fracciones II y III del artículo 242; el artículo 266; el párrafo primero del artículo 273; la fracción I del artículo 274 y la fracción IV del artículo 290. Se adiciona la fracción IV al artículo 242 y una fracción V al artículo 245, todos del Código Penal del Estado de México. Se reforman los artículos 4; 11 en su fracción II; 24 en su primer párrafo; 28 en su primer párrafo; 68; 75 en su primer párrafo; 219 fracción VI en su segundo párrafo y 287 en su primer párrafo. Se adicionan un tercer párrafo al artículo 27; un segundo párrafo al artículo 29 y un segundo párrafo al artículo 142 de la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de México.	Legales	50	6 PRD	2 PRD	17
12	126	Por el que se reforman el artículo 251, el párrafo cuarto del artículo 292 y se derogan el párrafo quinto del artículo 292 y la fracción IV del artículo 293 del Código Penal del Estado de México.	Legales	51		4 PRD	20

N.P.	DECRETO	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIONES	EN CONTRA	AUSENTES
13	130	Por el que se reforman la fracción XV del artículo 93; el párrafo segundo del artículo 95; los párrafos primero y tercero del artículo 96; el párrafo primero del artículo 97; el párrafo segundo del artículo 195; el párrafo primero del artículo 200; la fracción II del artículo 208; la fracción I del artículo 209; el artículo 213; el primer párrafo del artículo 218; el artículo 220 A; el párrafo primero del artículo 220 H; las fracciones I y III del artículo 220 M; la fracción II del artículo 220 N; el párrafo segundo del artículo 220 O; el párrafo segundo del artículo 220 T; el párrafo primero del artículo 229; el artículo 237; el artículo 241. Se adicionan un párrafo segundo al artículo 54; la fracción VIII al artículo 90; la fracción XX al artículo 93; un tercer párrafo, recorriéndose los subsecuentes al artículo 95; los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo al artículo 96; un párrafo cuarto al artículo 195; un último párrafo al artículo 196; un párrafo segundo al artículo 204; un párrafo tercero al artículo 211; un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes al artículo 218; un último párrafo al artículo 220 T; y la fracción IV al artículo 234 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	Legales	52	2 PRD	2 PRD-PT	19
14	150	Por el que se reelige al Maestro en Derecho Marco Antonio Morales Gómez, como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.	Nombramientos	45		22 PAN- PRD-PT- MC	8
15	154	Por el que se modifica la denominación de la Comisión Legislativa de "Equidad y Género" por el de "Para la Igualdad de Género" a que se refiere el artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.	Legales	49		1 PRD	25
16	160	Por el que se tuvo a bien aprobar el informe de resultados de la cuenta pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2012.	Legales	58		5 PAN	12
17	161	Por el que se aprueba informe de resultados de las cuentas públicas del Ejercicio Fiscal del año 2012, de los Ayuntamientos, Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, Organismos Públicos Descentralizados para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Institutos Municipales de Cultura Física y Deporte y del Organismo Público Descentralizado para el Mantenimiento de Vialidades de Cuautitlán Izcalli.	Presupuestales	61		5 PAN	9
18	165	Por el que se modifica la denominación de categoría política de Villa a Ciudad a la Cabecera del Municipio de Jocotitlán, reformándose el artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	Legales	47	1 PRD	7 PRD	20

N.P.	DECRETO	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIONES	EN CONTRA	AUSENTES
19	201	Por el que se reforman los artículos 1, primer y tercer párrafos, 5, fracción XIII, 6, primer párrafo, 7, primer y segundo párrafos, 9, 12, fracciones IV, VIII, XII y XIII, 16, primer párrafo y fracciones II y III, 24, fracciones IV, VII, y VIII, 25, fracciones XI y XII, 27, fracciones XVII, XIX, XXXVII, XLVI, y XLIX, 28, fracciones I, XIV y XV, 29, 30, la denominación de la Sección Tercera del Capítulo Cuarto, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 44 primer párrafo, 49, inciso A), fracción II, 59, 65, 66, 67, 68, 85, 96, 102, 103, primer párrafo y fracción III, 109, 111, 119, fracción III, 120, 122, la denominación de la Sección Tercera del Capítulo Octavo, 128, primer párrafo y fracciones III, IV y V, 131, 132, 133, 138, fracciones I, II, VI, VII, IX y X, 139, fracción I, 140, fracciones XIII, XIV, XX, XXI y el último párrafo, y 141, fracción III, se adicionan al artículo 5, las fracciones XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y un último párrafo, al 12, fracciones XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX, 16, fracción IV, 21, párrafo segundo y tercero, 24, fracciones IX, X y XI, 25, fracciones XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX, 27, fracción L, 28, fracción XVI y un último párrafo, los apartados primero y segundo a la Sección Tercera del Capítulo Cuarto, 44, último párrafo, 46, segundo párrafo, 57, segundo párrafo, 64, último párrafo, 77, segundo párrafo, 128, cuatro últimos párrafos, 138, fracciones XI, XII, XIII, XIV, y XV, y 140, fracciones XXII y XXIII, y se derogan el cuarto párrafo del artículo 7, el apartado quinto de la Sección Tercera del Capítulo Quinto denominado "Del Consejo Estatal Técnico de la Educación" y el artículo 76, todos de la Ley de Educación del Estado de México.	Legales	54	13 PAN-PRD	2 PT	6
20	202	Por el que se expide la Ley para la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente del Estado de México.	Legales	55	12 PRD	2 PT	6
21	203	Por el que se adiciona el artículo 93 Bis a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	Legales	52	12 PRD	2 PT	9
22	232	Se ratifica el nombramiento que el Gobernador Constitucional del Estado de México, hizo en favor del Licenciado en Derecho Alejandro Jaime Gómez Sánchez.	Nombramientos	58		1 MC	16
23	237	Declaratoria de aprobación que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	Constitucionales	55		13 PRD-PT- MC	7
24	248	Se expide el Código Electoral del Estado de México; Se deroga el Título Quinto denominado "Delito Contra el Proceso Electoral" del Código Penal del Estado de México; Se reforma la fracción VII del artículos 3 y se adicionan la fracción VIII al artículo 3, las fracciones XXIV bis y XXIV ter al artículo 42, un tercer y cuarto párrafo a la fracción V del artículo 49, recorriéndose los subsecuentes, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y Se adicionan tres párrafos al artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	Legales	65		2 PT	8
25	254	Se reforman la fracción XI del artículo 5.26 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México; Se reforma la fracción XXIV ter del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	Legales	48		8 PRD	19
26	391	Se designan Consejeros de la Legislatura al Consejo de la Judicatura a los CC. Mtro. en D. Marco Antonio Morales Gómez y Lic. Otoniel Campirán Pérez.	Nombramientos	46	17	9 PRD	

N.P.	DECRETO	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	AUSENTES
27	394	Se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal del Estado de México, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México y de la Ley de Seguridad del Estado de México.	Legales	39		7 PRD	26
28	398	Se reforma la fracción IV del artículo 17.43 del Código Administrativo del Estado de México.	Legales	43		13 PRI-PRD-PT	16
29	439	Declaratoria de aprobación de la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona un último párrafo al artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	Constitucionales	59		1 PT	9
30	445	Por el que se desaprueba la petición formal de la Licenciada Arlen Siu Jaime Merlos, para continuar en el ejercicio de su encargo como Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.	Nombramientos	0	1 PRI	52	20
31	458	Se aprueba el nombramiento del Lic. José Guadalupe Luna Hernández, como Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios para concluir el periodo para el que fue designada la Licenciada Arlen Siu Jaime Merlos.	Nombramientos	58		2 PRD	15
32	481	Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; del Código Administrativo del Estado de México; de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios; de la Ley de fomento económico para el Estado de México; de la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México; de la Ley de Cambio Climático del Estado de México.	Legales	70		1 PRD	4

DECRETOS CON VOTACIÓN EN CONTRA DE LA LIX LEGISLATURA

N.P.	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	AUSENTES
1	Declaratoria de aprobación de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 59 y 77, fracción XI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	Constitucionales	59		11 10-PDR 1-MORENA	5
2	Se expide la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.	Legales	39		19	17
3	Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, de la Ley que crea el Instituto de Verificación Administrativa del Estado de México, de la Ley de Fomento Económico del Estado de México, del Código Administrativo del Estado de México, del Código Civil del Estado de México, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Código Penal del Estado de México, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México.	Legales	39		31	5
4	Se reforma la fracción XVII del artículo 62; y se adiciona el artículo 33 Ter y la fracción XIX del artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.	Legales	38		31	6
5	Se reforma y adiciona diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.	Legales	66		1 MORENA	8

N.P.	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÒN	EN CONTRA	AUSENTES
6	Se adiciona el artículo 182 Bis al Código Financiero del Estado de México y Municipios.	Legales	66		1 PRD	8
7	Se reforma el artículo Segundo Transitorio del Decreto número 75 de la LIX Legislatura, por el que se expide la Ley que Regula el Uso de la fuerza Pública en el Estado de México.	Legales	69		1 PRD	5
8	Se deroga la fracción I del artículo 177 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano.	Legales	67		1 PRD	7
9	Declaratoria de aprobación de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XIX del artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	Legales	69		1 PRD	5
10	Se reforman los artículos 2 en su fracción V; 3 en su párrafo segundo y tercero; 4 en su fracción V y VI; 8 en sus fracciones VI, X y XIV; 9 en su párrafo primero; 10; 11 en su fracción V; 13 en sus fracciones X, XI, XII, XV y XVI; 15; 21; 22 en su párrafo primero; 30; 31 en sus fracciones ,I, III, IX y XI; 32 en su párrafo primero; 50 en su párrafo segundo; y 51 en su párrafo segundo; se adicionan a los artículos 2 la fracción XVI; 3 el párrafo ltercero recorriendo el subsecuente; 5 un párrafo segundo; 13 en su fracción VI un párrafo segundo; 32 un párrafo tercero; 42 un párrafo segundo y , 50 un párrafo cuarto; y se derogan de los artículos 22 su párrafo segundo: 28 su párrafo segundo; 31 sus fracciones XIII y XIV y 73 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México; Se deroga el párrafo tercero del artículo 251 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	Legales	70		1 PRD	4
11	Se reforma el artículo 69 y se adiciona el capítulo XI denominado "Beneficio de Libertad Condicionada al Sistema de Localización y Rastreo", el artículo 83 bis, el artículo 83 Ter y un tercer párrafo recorriéndose el actual en su orden al artículo 117, del Código Penal del Estado de México; Se reforma el primer párrafo y la fracción I del artículo 467 y se derogan los artículos 465 y 466 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.	Legales	61		11 PAN	3
12	Se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México.	Legales	53		13 12-PRD 1- MC	9
13	Se reforman los artículos 2, fracciones V y IX, 8, párrafo segundo, 9, fracciones XXIV y XXV, segundo párrafo, 16, fracción II, 32, párrafo primero, 36, párrafo primero y fracción III, 44, párrafo primero, se adiciona la fracción I bis al artículo 2, las fracciones XXVI y XXVII y un tercer párrafo al artículo 9, y se derogan las fracciones XII del artículo 2, y XIII, XIV, XV y XVI del artículo 9, de la Ley de Movilidad del Estado de México.	Legales	69		2 MORENA	4
14	Se expide la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2016.	Legales	70		2 MORENA	3
15	Se expide la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2016.	Legales	70		2 MORENA	3
16	Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Estado de México y Municipios; Se reforma y se adiciona diversas disposiciones del Código Administrativo del Estado de México.	Legales	70		2 MORENA	3
17	Se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de México y Municipios.	Legales	60		2 MORENA	5
18	Se expide la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado, denominado "Régimen Estatal de Protección Social en Salud",	Legales	65	3	3 MORENA	4
19	Se reforma el primer párrafo y se deroga el segundo párrafo del artículo 5.141 del Código Civil del Estado de México.	Legales	62		3 MORENA	2
20	Se expide la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2018.	Legales	65		5 3- MORENA 2-PES	5

N.P.	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCION	EN CONTRA	AUSENTES
21	Se expide la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2018.	Legales	65		5 3- MORENA 2-PES	5
22	Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Código Administrativo del Estado de México y de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.	Legales	65		5 3- MORENA 2-PES	5
23	Por el que se reforman, adicionan y se derogan diversas disposiciones del Código Civil del Estado de México.	Legales	62		5 MORENA	8
24	Se reforman los artículos 2, fracción II, 5, fracción V, 18, fracción II, 19, fracción VIII, 20, fracción V, 93, 129, 130, 136, fracción XIII y 156, fracción IX, se adicionan la fracción IX al artículo 19, un tercer párrafo al artículo 110 y la fracción XIV al artículo 136 y se derogan la fracción X del artículo 136, el Capítulo Tercero del Título Quinto y los artículos 139, 140, 141, 142 y 143 de la Ley del Notariado del Estado de México.	Legales	61		5 MORENA	9
25	Se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	Legales	66		5 MORENA	4
26	Expide la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2017.	Legales	58	9	6 MORENA	2
27	Expide la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2017.	Legales	58	9	6 MORENA	2
28	Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Estado de México y Municipios; Se adicionan, el artículo 17.25 Bis y un párrafo tercero a la fracción II del artículo 17.86 del Código Administrativo del Estado de México.	Legales	57	9	6 MORENA	3
29	Se expide la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México.	Legales	61		7 6 MORENA 1 PT	7
30	Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	Legales	48	11	7 MORENA	9
31	Se reforman las fracciones I y V del artículo 5, primer párrafo del artículo 8, fracción XIII del artículo 9 y las fracciones I y V del artículo 11 de la Ley para la Administración de Bienes Vinculados al Procedimiento Penal y a la Extinción de Dominio para el Estado de México.	Legales	56	1	8 PAN	10
32	Se designa y en consecuencia se nombra al Fiscal General de Justicia del Estado de México, al C. Alejandro Jaime Gómez Sánchez.	Nombramientos	71		1 PRD	3
33	Se aprueba el nombramiento suscrito por el Gobernador Constitucionales del Estado de México por el que designa al Licenciado Jorge Torres Rodríguez, Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, por el término de diez años a partir del día de su publicación en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".	Nombramientos	55	5	13 12-PRD 1- MORENA	2
34	Se reelige Contralor General del Tribunal Electoral del Estado de México, al C.P. Luis Orlando Flores Sánchez, por un período de cuatro años, a partir del inicio de vigencia de este decreto.	Nombramientos	55	1	15 MORENA- PRD-PT	4
35	Se designa al C. Ignacio Saúl Acosta Rodríguez, Titular del Órgano de Control Interno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.	Nombramientos	44		18 MORENA- PRD-PAN	13
36	Se designa al C. Víctor Antonio Lemus Hernández, Titular del Órgano de Control Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.	Nombramientos	44		18 MORENA- PRD-PAN	13

N.P.	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÒN	EN CONTRA	AUSENTES
37	Se elige al Dr. Jorge Olvera García, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por el periodo de cuatro años.	Nombramientos	59		5 MORENA	11
38	Se aprueban los Nombramientos suscritos por el Gobernador Constitucionales del Estado de México, por los que se designan a las y los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.	Nombramientos	55	1	6 5 MORENA 1 PRD	13
39	Se aprueba el nombramiento suscrito por el Gobernador Constitucionales del Estado de México por el que designa al Maestro Alberto Gándara Ruíz Esparza como Magistrado Consultor del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, por un periodo de diez años.	Nombramientos	62		8 6 MORENA 2 PT	5
40	Se aprueba el nombramiento del Ciudadano Luis Gustavo Parra Noriega como Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, para concluir el período para el que fue designada la Doctora en Derecho Josefina Román Vergara.	Nombramientos	59		8 MORENA	8
41	Se autoriza a los 125 municipios del Estado de México a contratar créditos para ejercer durante los ejercicios fiscales de 2016, 2017 y 2018 con un plazo de hasta 25 años, cuyo destino principal deberá ser la reestructuración y/o refinanciamiento de su deuda pública existente con la garantía y/o fuente de pago en sus recursos del FEFOM".	Presupuestales	63		1 PRD	11
42	Se autoriza la reestructura o refinanciamiento de la deuda pública estatal.	Presupuestales	41		16 MORENA- PRD-PAN	18
43	Expide el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2017.	Presupuestales	59		16 MORENA- PRD	
44	Para regular la emisión de títulos de crédito de corto plazo denominados Certificados de la Tesorería del Estado de México.	Presupuestales	41		17 MORENA- PRD-PAN	17
45	Se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y de Construcciones para el ejercicio fiscal 2016.	Presupuestales	69		2 MORENA	4
46	Se expide el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2016.	Presupuestales	70		2 MORENA	3
47	Se aprueba el Informe de la Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Órganos Autónomos del Estado de México del ejercicio 2016.	Presupuestales	43		28 MORENA- PRD-PAN	4
48	Se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y de Construcciones para el ejercicio fiscal 2017.	Presupuestales	65		3 MORENA	7
49	Se autoriza al Gobierno del Estado de México la contratación de financiamientos adicionales por un monto de 2 mil 800 millones de pesos.	Presupuestales	67	1	4 3 MORENA 1-PRD	3
50	Se expide el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2018.	Presupuestales	65		5 3 MORENA 2 PES	5
51	Se aprueba el Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal 2016, de los Municipios, Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, Organismos Públicos Descentralizados para la Prestación del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, MAVICI e Institutos Municipales de Cultura Física y Deporte..	Presupuestales	64	2	5 MORENA	4
52	Se aprueba el Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Ejercicio Fiscal 2015, de los Municipios, Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, Organismos Públicos Descentralizados para la Prestación del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, MAVICI e Institutos Municipales de Cultura Física y Deporte.	Presupuestales	62		7 6 MORENA 1 PRD	6

N.P.	MATERIA DE LA LEY O DECRETO	CATEGORIA	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	AUSENTES
53	Se aprueba el Informe de la Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Órganos Autónomos del Estado de México del ejercicio 2015.	Presupuestales	61		8 6 MORENA 2 PRD	6