

TÓPICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO CONTEMPORÁNEO EN MÉXICO

EDUARDO BLANCO RODRÍGUEZ
SANDRA CHÁVEZ MARÍN
CARLOS MUÑIZ DÍAZ

Coordinadores



Universidad Autónoma
del Estado de México



Doctor en Ciencias e Ingeniería Ambientales

Carlos Eduardo Barrera Díaz

Rector

Doctor en Ciencias Computacionales

José Raymundo Marcial Romero

Secretario de Docencia

Doctora en Ciencias Sociales

Martha Patricia Zarza Delgado

Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

Doctor en Ciencias de la Educación

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón

Secretario de Rectoría

Doctora en Humanidades

María de las Mercedes Portilla Lujá

Secretaria de Difusión Cultural

Doctor en Ciencias del Agua

Francisco Zepeda Mondragón

Secretario de Extensión y Vinculación

Doctor en Educación

Octavio Crisóforo Bernal Ramos

Secretario de Finanzas

Doctora en Ciencias Económico Administrativas

Eréndira Fierro Moreno

Secretaria de Administración

Doctora en Ciencias Administrativas

María Esther Aurora Contreras Lara Vega

Secretaria de Planeación y Desarrollo Institucional

Doctora en Derecho

Luz María Consuelo Jaimes Legorreta

Abogada General

Doctora en Ciencias de la Educación

Yolanda Eugenia Ballesteros Senties

Secretaria Técnica de la Rectoría

Licenciada en Comunicación

Ginarely Valencia Alcántara

Directora General de Comunicación Universitaria

Doctor en Ciencias Sociales

Luis Raúl Ortiz Ramírez

*Director de Centros Universitarios y
Unidades Académicas Profesionales Región A*

Doctora en Ciencias de la Educación

Sandra Chávez Marín

*Directora de Centros Universitarios y
Unidades Académicas Profesionales Región B*

TÓPICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO
CONTEMPORÁNEO EN MÉXICO

DIRECCIÓN DE PUBLICACIONES UNIVERSITARIAS
Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México

Doctor en Ciencias e Ingeniería Ambientales

Carlos Eduardo Barrera Díaz

Rector

Doctora en Humanidades

María de las Mercedes Portilla Luja

Secretaria de Difusión Cultural

Doctor en Administración

Jorge Eduardo Robles Alvarez

Director de Publicaciones Universitarias

TÓPICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO CONTEMPORÁNEO EN MÉXICO

EDUARDO BLANCO RODRÍGUEZ

SANDRA CHÁVEZ MARÍN

CARLOS MUÑIZ DÍAZ

Coordinadores



Universidad Autónoma del Estado de México

“2023, Conmemoración de los 195 Años de la Fundación del Instituto Literario del Estado de México”

Tópicos del derecho parlamentario contemporáneo en México / Eduardo Blanco Rodríguez, Sandra Chávez Marín, Carlos Muñiz Díaz, coordinadores.

1ª ed.

Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2023.

118 p. : il. ; 23 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-607-633-705-9

1. Práctica parlamentaria -- México.
2. Cuerpos legislativos -- México.

I. Blanco Rodríguez, Eduardo, coord.
II. Chávez Marín, Sandra, coord.
III. Muñiz Díaz, Carlos, coord.

KGF3077 .T67 2023

Este libro fue positivamente dictaminado con el aval de dos revisores externos, conforme al Reglamento de la Función Editorial de la UAEMEX, y fue sometido a un proceso de identificación de duplicidad de la información mediante un *software* especializado.

Primera edición, octubre 2023

Tópicos del derecho parlamentario contemporáneo en México
Eduardo Blanco Rodríguez
Sandra Chávez Marín
Carlos Muñiz Díaz
Coordinadores

Universidad Autónoma del Estado de México
Av. Instituto Literario 100 Ote., Col. Centro,
Toluca, Estado de México
C.P. 50000
Tel: 722 481 1800
<http://www.uaemex.mx>

Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt): 1800233



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional. Los usuarios pueden descargar esta publicación y compartirla con otros, pero no están autorizados a modificar su contenido de ninguna manera ni a utilizarlo para fines comerciales. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

ISBN: 978-607-633-705-9

Hecho en México

El contenido de esta publicación es responsabilidad de las personas autoras.

Director del equipo editorial: Jorge Eduardo Robles Alvarez
Coordinación editorial: Ixchel Díaz Porras
Gestión de diseño: Liliana Hernández Vilchis
Corrección de estilo: Silvia Martínez García
Diseño y formación: Ángel Esquivel López
Diseño de portada: Martha Eugenia Díaz Cuenca



CONTENIDO

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	13
LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DEL PARLAMENTO <i>Carlos Muñoz Díaz</i> <i>Claudia Elena Robles Cardoso</i>	15
LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA <i>César Camacho</i>	35
LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL PODER LEGISLATIVO PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD EN INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL <i>Luz de Azucena Rueda de León Contreras</i>	55
IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE LEGISLAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL CONGRESO MEXICANO <i>Sandra Chávez Marín</i> <i>Alfonso Chávez López</i>	83
PARTIDOS POLÍTICOS: UNA INSTITUCIÓN EN EL PARLAMENTO MEXICANO <i>Martín Fragoso Miranda</i> <i>Paola Rossi González Piña</i>	95
CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL FENÓMENO DEL TRANSFUGUISMO <i>Eduardo Blanco Rodríguez</i> <i>José Francisco Vázquez Rodríguez</i>	105

PRÓLOGO

Escribir sobre el Poder Legislativo no es, ni lejanamente, una labor sencilla. La pluralidad y colegialidad que lo caracterizan, así como la complejidad de sus muy diversas funciones, abren un amplio abanico de materias íntimamente relacionadas con el poder, la política y el derecho. Apercebidos de lo anterior, quienes integramos el Cuerpo Académico de *Estudios en Derecho Parlamentario* de la máxima casa de estudios del Estado de México, asumimos la tarea de seleccionar y desarrollar, con el mayor rigor académico posible, una serie de tópicos que consideramos de relevancia constitucional y parlamentaria.

Desde sus orígenes, el principio de división de poderes, preconizado por Locke¹ en el siglo XVII y por Montesquieu² en el XVIII, contempló la existencia de un poder encargado “de hacer las leyes” y otro “de ejecutarlas”, a fin de que sirvieran de mutuo contrapeso y evitaran la peligrosa concentración del poder político. Este principio, retomado en prácticamente todas las constituciones mexicanas, se tradujo en una de las denominadas decisiones políticas fundamentales, de suerte que el Congreso, además de ser legítimo depositario de la voluntad popular, tiene la delicada tarea de controlar y equilibrar el ejercicio del poder público.

A diferencia de los otros dos poderes, en el Legislativo encuentran cauce las diferentes causas, ideologías y corrientes políticas existentes. Por tanto, debe ser un fiel reflejo de la composición social y una eficaz correa de transmisión de las necesidades de la comunidad. Precisamente la función representativa, a la que se refiere el primero de los seis capítulos que conforman la obra, es la esencia de cualquier instancia parlamentaria y es, también, la piedra angular de las demás funciones. En

¹ En el Capítulo XII del *Ensayo sobre el gobierno civil*, John Locke expuso que no se debe confiar a las mismas personas la tarea de hacer las leyes y de ejecutarlas. Así, concibió la existencia de un poder Legislativo, uno Ejecutivo y otro al que denominó “Federativo”.

² Montesquieu, en el Libro XI de *El espíritu de las leyes*, también señaló la necesidad de dividir al poder. A diferencia de Locke, inscribió al Poder Judicial en la lista de los poderes públicos, el cual sería responsable de castigar los crímenes o decidir las contiendas de los particulares, pero advirtió que el diálogo fundamental debía darse entre el Ejecutivo y el Legislativo.

otras palabras: para ejercer legítimamente sus tareas, las cámaras deben actuar como auténticos y eficaces órganos representativos de la sociedad.

El segundo capítulo expone los alcances de la democracia representativa. El Congreso, además de ser expresión de diversidad, es una manifestación indiscutible de aquélla. De ahí que la deliberación democrática, la pluralidad y la proporcionalidad en la conformación de sus órganos de gobierno y de trabajo, sean notas características y elementos indispensables para lograr una representación efectiva. Tanto las mayorías como las minorías parlamentarias deben estar representadas en su justa dimensión, y tener la posibilidad de moldear aquello que será objeto de deliberación y posterior votación, pues unas y otras son legítimas depositarias de la voluntad popular.

Más adelante, en el tercer apartado, se profundiza sobre la legitimación del Congreso para iniciar acciones de inconstitucionalidad. Este mecanismo de control abstracto, incorporado en la Carta Magna en 1994, constituye no sólo un instrumento para denunciar leyes que parecen contrarias a la ley fundamental, sino una garantía de las minorías que busca darle racionalidad y poner límites a las mayorías, pues sus decisiones pueden ser sujetas a una revisión constitucional posterior. Específicamente, el capítulo analiza dos importantes criterios de la Suprema Corte que han permitido clarificar los supuestos para su procedencia:

1. Derivado de la acción de inconstitucionalidad 9/2001, el máximo tribunal determinó que los diputados que conformen el 33% de una asamblea parlamentaria pueden solicitar la invalidez de una ley, aún cuando hubieran votado a favor de la misma.
2. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, precisó que las mayorías no pueden echar mano de esta herramienta de control constitucional, pues cuentan con la fuerza suficiente para modificar, a través del propio proceso legislativo, la norma general que pretenden impugnar.

Aspecto igualmente importante, es el referente a la necesidad de legislar con perspectiva de género, a fin de garantizar que en cada una de las etapas del proceso de producción normativa se apliquen mecanismos y herramientas que permitan identificar, para evitar, disposiciones discriminatorias o abiertamente excluyentes. Así pues, quienes

hacen la ley están obligados a asegurar que su contenido no sólo sea claro, preciso y coherente, sino que esté libre de cualquier forma de discriminación y violencia contra la mujer, en el entendido de que sólo con igualdad plena entre mujeres y varones, la democracia será plena.

Los capítulos quinto y sexto están irremediabilmente vinculados. El primero de ellos aborda el papel de los partidos políticos como vehículo habitual para acceder al poder público y, específicamente, a las cámaras legislativas, en donde la libre expresión de las corrientes ideológicas y la asociación de diputados según su afiliación de partido están constitucionalmente protegidas. Tratamiento especial, en el sexto, merecen las candidaturas independientes, así como la posibilidad de que, una vez accediendo al cargo de elección, se adhieran a alguno de los grupos parlamentarios, lo que evidentemente distorsiona no sólo su naturaleza ciudadana sino la voluntad del electorado. Destacan también una serie de valiosas reflexiones para atemperar el transfuguismo legislativo.

Trabajar en equipo siempre resulta estimulante y alentador; hacerlo con personas lúcidas, de sólida formación académica, con las que me une no sólo la inquietud intelectual, sino una franca y honrosa amistad, es aún más gratificante. Aspiramos a que este libro colectivo, resultado del esfuerzo conjunto, contribuya a la discusión libre y abierta sobre temas de enorme relevancia y actualidad.

El Poder Legislativo está llamado a ser protagonista del nuevo tiempo de la política mexicana, en aras de consolidar nuestro régimen democrático y asegurar un verdadero equilibrio entre los poderes públicos, a partir de una franca, responsable y siempre enriquecedora colaboración republicana. Para conseguirlo, es necesario fortalecerlo y hacer mucho más eficaz el ejercicio de sus funciones. En síntesis, el objetivo central de la obra es ofrecer una perspectiva no sólo de su presente, sino de los retos que enfrenta para alcanzar un futuro mucho más democrático, más esperanzador.

Cerro de Coatepec, 7 de julio de 2022

César Camacho

INTRODUCCIÓN

La convivencia democrática demanda ambientes propicios para que la civilidad política permita alcanzar acuerdos que se conviertan en leyes, basadas en aspiraciones y valores, a fin de alcanzar la tan anhelada justicia.

El marco conceptual y normativo dentro del que se desarrolla el presente trabajo es el derecho parlamentario, entendido como el conjunto de normas y principios en los que se fundamentan las funciones de las asambleas legislativas, en donde las sociedades plurales encuentran un espacio o vehículo generador de propuestas o iniciativas para fortalecer el desarrollo de la comunidad.

Resulta de suma importancia el conocimiento teórico y práctico del Derecho Parlamentario, los valores y reglas jurídicas que le dan cobijo; la relación jurídico-política que se crea entre el representado y el representante, que nos motiva a analizar sus alcances y limitaciones.

Las reflexiones que el texto ofrece pretenden contribuir a fortalecer un Legislativo que, dentro de un sistema presidencialista, pueda funcionar como un verdadero contrapeso y que, como comenta Cecilia Mora Donatto en su libro *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones* (2019), “se constituya en el principal catalizador de todas nuestras legítimas diferencias; equilibre y controle al resto de los poderes y sea punta de lanza para emprender las grandes transformaciones prometidas”.

Tópicos del derecho parlamentario contemporáneo en México es una obra que el cuerpo académico de Estudios en Derecho Parlamentario, de la Facultad de Derecho de la UAEMEX, ofrece como resultado de un trabajo colegiado, de acuerdo con las investigaciones que desarrolla cada autor.

El interés de todos es compartir con los especialistas y con las personas interesadas diversos tópicos de actualidad que se vinculan con la función representativa y, además, contribuir a innovar el conocimiento, compartiendo análisis, propuestas y conclusiones en la materia.

Esta obra se conforma por seis capítulos: “La función representativa del Parlamento”, “La democracia representativa en la función legislativa”, “Legitimación procesal del Poder Legislativo para el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad en

interpretación del Poder Judicial”, “Importancia y trascendencia de legislar con perspectiva de género en el Congreso mexicano”, “Partidos políticos: una institución en el Parlamento mexicano” y “Candidaturas independientes en el fenómeno del transfuguismo”.

Los temas se exponen desde una óptica contemporánea y con fines didácticos. Respecto de cada fenómeno o institución, se analiza la problemática y se formulan propuestas de solución. Asimismo, el libro pretende sembrar en el lector inquietud por ahondar en estos temas, discutirlos y buscar alternativas que velen por el interés de los ciudadanos representados.

La coordinación de este trabajo estuvo a cargo de los doctores Eduardo Blanco Rodríguez, Sandra Chávez Marín y Carlos Muñoz Díaz. Quienes integramos el cuerpo académico Estudios en Derecho Parlamentario estamos convencidos de que esta disciplina jurídica es un área del conocimiento con grandes posibilidades y de emergente interés, por lo que hacemos votos para que más juristas se sumen a su análisis y prospectiva.

Carlos Muñoz Díaz
Coordinador del cuerpo académico
Estudios en Derecho Parlamentario

LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DEL PARLAMENTO

*Carlos Muñoz Díaz**

*Claudia Elena Robles Cardoso***

RESUMEN

La democracia se basa en la libertad y en la igualdad, como base social y estructural de las diversas instituciones que la conforman y que se da en el marco del respeto a la ley y al estado de derecho.

Norberto Bobbio (1994: 87) define a la democracia como “un conjunto de reglas que fija quien está autorizado a adoptar las decisiones colectivas y a establecer los procedimientos” —la representación hace posible el ejercicio democrático del poder mediante la elección de quienes toman las decisiones políticas y es donde se encuentra la génesis, la realidad y la teleología del Parlamento en un sistema democrático.

Este trabajo analiza la función representativa del Parlamento desde la óptica del funcionalismo, que se sustenta en la teoría evolucionista del hombre y la adaptación progresiva de las instituciones a las funciones que les han sido encomendadas, bajo una analogía entre la vida social y la orgánica. Esta teoría, aportada por la Antropología Social, permite analizar nuestro objeto de estudio, donde la función deriva de la necesidad que se pretende satisfacer, que da lugar a otras demandas secundarias que conllevan a otras funciones.

El texto abarca desde el surgimiento de los parlamentos y sus funciones primordiales —como la legislativa, y la que nos ocupa, la representativa—, su evolución, desarrollo y situación actual, partiendo de la íntima relación entre representatividad y democracia —cuya expresión más elevada son las asambleas parlamentarias, haciendo del Congreso una institución fundamental en la construcción y consolidación del sistema democrático.

* Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública, UAEMEX. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

** Profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho, UAEMEX, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1.

INTRODUCCIÓN

Según el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, la palabra *función* es “la acción propia de una persona, órgano o mecanismo; [...] en el campo de las ciencias sociales, [...] es la puesta en práctica continuada de unas actividades que se consideran valiosas y pueden, y aun deben, ser proseguidas de modo sucesivo por tiempo indefinido. La función es la realización sucesiva de una serie de fines análogos” (citado en Donatto, 2006).

El funcionalismo, de acuerdo con Bronislaw Malinowski, citado en Cárdenas (2016), se sustenta de manera principal en la teoría del hombre y la adaptación progresiva de las instituciones a las funciones que les han sido encomendadas. Además de una teoría, el funcionalismo es también un método que provee bases científicas para el estudio de las prácticas de una cultura determinada y la forma en que dichas prácticas se realizan; la función deriva de la necesidad que se pretende satisfacer, la cual da lugar a otras demandas derivadas y, por supuesto, a otras funciones. Las ideas de Malinowski acerca de estos requerimientos son esenciales en el esquema funcionalista, pues ambas —necesidad y función— están íntimamente relacionadas, en tanto que la segunda solo tiene razón de ser si satisface necesidades. En términos sociológicos, una función es la contribución de una institución para mantener la estructura social, y para el caso del presente artículo, la teoría del funcionalismo, aplicada al análisis de la función representativa del Parlamento, resulta útil para comprender las necesidades que la función satisface, así como su organización y funcionamiento para tal fin.

SURGIMIENTO DE LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS PARLAMENTOS

La idea de representación humana no se dio en la Antigüedad, los clásicos no tenían una palabra que la definiera. Fue hasta los siglos XIII y XIV que con la influencia de la Iglesia en el Parlamento inglés se generaron ideas de democracia, libertad, justicia y representación.

En Inglaterra se creó el Consejo del Rey, en el cual se reunían los burgueses para que se les compartieran los planes públicos con la idea de que participaran. Con el tiempo se fortaleció como instrumento de cabildeo de los intereses locales dando una forma primitiva de control de poder monárquico (Valencia, 2007).

En el medievo no se contaba con gobiernos representativos, solo el poder parlamentario se fue incrementando lentamente. A su vez, el feudalismo europeo resultó en el debilitamiento de la nobleza y el fortalecimiento de la autoridad de la Iglesia católica romana.

Con las revoluciones francesa y americana, el concepto de *representación* gana importancia invocando el respeto de los derechos del hombre y del ciudadano; la *representación parlamentaria* se estructura como sinónimo de *representación popular*.

En los siglos XVII y XVIII se generan políticas revolucionarias para su momento histórico. Hobbes, con su teoría de la sociedad civil, hace hincapié en el contrato social como base en la designación de una autoridad soberana que los representa políticamente, consistente en un hombre o una asamblea, cuya principal función es la seguridad y la paz mediante la aprobación de leyes (Hobbes, 1990).

John Locke es considerado filósofo defensor del gobierno representativo al reconocer el derecho a la revolución, al gobierno por consentimiento, a la fuerza de la mayoría y la importancia del Poder Legislativo. Afirmaba que los hombres estarían de acuerdo en formar una sociedad y aceptarían las decisiones de la mayoría, que hicieran leyes y las ejecutaran de una manera consentida en forma de monarquía, aristocracia o democracia, en donde su principal poder y referente era el Poder Legislativo, con el objetivo de garantizar la vida, la propiedad y la libertad, ello basado en un gobierno al que le nombraba *legítimo*, que se conformaba con el consentimiento de los gobernados, y pudiendo dejar de serlo cuando los ciudadanos consideraran la pérdida de la confianza (Locke, 1989). Esta característica lo enfrentaba con las ideas de Hobbes, debido a que este poder era limitado por los ciudadanos, es decir, ellos tenían el derecho de ponerlos pero, a la vez, si no se establecía el Poder Legislativo o se dejaba de mantener la paz y el orden social se les podía destituir.

La principal hipótesis de la teoría liberal de Montesquieu es la división de poderes y la forma de gobierno democrático donde los hombres deben controlarse por sí mismos y unidos conformar el Poder Legislativo; surge así la idea de establecer un gobierno representativo, cuyos fundamentos serían la igualdad y la libertad, a través de leyes justas en donde el pueblo elige a sus gobernantes.

Montesquieu considera que el Poder Legislativo no deberá ser permanente, sino que exista solo en periodos de renovación conforme a convocatoria de elecciones, reuniéndose para deliberar y después permita realizar el trabajo al Ejecutivo. La igualdad y la libertad lo lleva al análisis de la armonización y equilibrio de la división de

poderes, con el objetivo de que las autoridades caigan en menor medida en abusos. El marco legal propuesto para el Estado moderno dota al pueblo de una estructura a cargo de los representantes de la población para que de esta forma los únicos encargados del buen funcionamiento del Estado fueran los diputados investidos con la voluntad del pueblo a través de su voto soberano (Montesquieu, 1990).

Por su parte, Juan Jacobo Rousseau, en su obra *El contrato social*, subraya la importancia de las opiniones de las mayorías sin dejar de escuchar a las minorías, desarrollando el concepto de *soberanía*, en donde cada hombre pone su persona y poder bajo la dirección de la voluntad general y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo.

La soberanía, como ejercicio de la voluntad general, no puede ser representada; el poder se transmite, pero la voluntad no considera absurda la analogía de que el pueblo delegue su voluntad y que otro sea su representante, porque al transmitirse al representante la soberanía desaparece, es decir, para Rousseau, los diputados no representan al pueblo sino que solo son sus comisarios; las leyes que el pueblo no ratifica las considera nulas y sin valor (Rousseau, 1982).

Las ideas revolucionarias de los siglos XVII y XVIII en Europa y en los Estados Unidos de Norte América fortalecen el concepto de *Estado moderno* y la idea de la representación parlamentaria. Edmund Burke propuso la idea de la representación de intereses desvinculados. Imanuel Sieyés, promotor de la Revolución francesa, propuso la democracia representativa. Madison Hamilton y Jay propusieron la representación desde el punto de vista liberal e individualista norteamericano (Valencia, 2007).

El filósofo alemán Emanuel Kant propuso la teoría del gobierno republicano basado en el derecho y la paz, en el que el Estado se mantiene vinculado de forma exclusiva al derecho como única condición de su existencia, fundamento moral en favor de los derechos del hombre; considerando que la facultad de legislar es la única base legítima para la obediencia del súbdito, la moral consiste en actuar no solo de acuerdo con la ley, sino por ella misma, a la cual se le rinde obediencia. Para Kant, la representación tiene que ver más con el espíritu que con la letra de la Constitución, es decir, el espíritu representativo consiste en tratar al pueblo según los principios de libertad (Kant, 1989).

La Revolución de 1688 dio a Gran Bretaña la supremacía del Parlamento especialmente de la Cámara de los Comunes, que se identificaba con la clase de terratenientes

que estaban en contra de los nuevos burgueses. El siglo XVIII trajo un desarrollo de la política inglesa, los aristócratas crearon mecanismos de control del ejecutivo por el Parlamento, a través de los cargos de jefe de gabinete y primer ministro.

Edmund Burke, filósofo y político inglés, consideraba al Parlamento como un cuerpo deliberativo, representante de toda la nación, cuyas decisiones serían más que un mero agregado de las demandas seccionales. Se refería al Parlamento como un cuerpo deliberativo de una sola nación, con un interés que era el de todos, donde ninguna propuesta local ni prejuicio podría guiarlo, sino el bien general, resultado de la razón de la mayoría.

Burke (como se citó en Valencia, 2007) es uno de los principales pensadores que contribuyó a la formulación del concepto de *representación parlamentaria*, sobre todo por lo que él llamaba *interés general*, que consiste en la representación de toda la nación, que se lleva a cabo por medio de cada uno de los miembros del Parlamento, miembros de élite que decretan lo que es mejor para la nación.

En América la teoría de Locke influyó en Jefferson, adaptando la idea de representación como un agente, es decir, la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto, en lugar de que todos los ciudadanos en persona dirigiesen los asuntos públicos. Este sistema es importante, ya que las opiniones públicas pueden ser corregidas y mejoradas si pasan por la mediación de un cuerpo colegiado de ciudadanos. El gobierno representativo salva los excesos de la democracia pura, porque las elecciones fuerzan la claridad de las cuestiones públicas y los pocos elegidos suelen ser competentes y capaces de discernir los verdaderos intereses de su país, que deben ser los mismos de los ciudadanos.

En el gobierno federalista no se atiende a la sabiduría y al valor de la Legislatura; son el Ejecutivo y el Judicial los que elevan la representación de la masa, aplicando la separación de poderes a través de frenos y contrapesos, contribuyendo a garantizar que los que lleguen como representantes sean hombres de virtud y sabiduría.

LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS PARLAMENTOS

El término *representación* proviene del latín *representare*, que significa ‘hacer presente algo que no lo está’. En el *Diccionario de la Real Academia Española* encontramos los siguientes significados:

1. Figura, imagen o idea que sustituye a la realidad.
2. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación.
3. Cosa que representa otra.
4. Derecho de una persona a ocupar, para la sucesión en una herencia o mayrazgo, el lugar de otra persona difunta.
5. Imagen o concepto en que se hace presente a la conciencia un objeto exterior o interior.

A su vez, el verbo *representar* significa:

- Hacer presente algo con palabras o figuras que la imaginación retiene.
- Sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etcétera.
- Ser imagen o símbolo de algo, o imitarlo perfectamente.

Al analizar estas referencias de la palabra *representación* y del verbo *representar* nos encontramos que se usan con una multiplicidad de sentidos; en esta investigación el que nos interesa es el que se refiere a la representación como actuación por otro o por otros; el representante actúa en su interés y, como su agente, desarrolla acciones de protección y promoción de los intereses de quien no quiere o no puede actuar a nombre propio; los parlamentos siguen esa lógica por la cual, a través de una ficción jurídica, se representan los intereses y la voluntad popular o ciudadana (Pitkin, 1985).

Sartori (1999) propone una diferencia entre la representación política o de derecho público y la representación jurídica o de derecho privado. En lo que se refiere a la representación jurídica o de derecho privado, señala que la representación se concibió como una relación bipersonal, entre un cliente y un agente con instrucciones específicas y los actos del representante surten efecto para el representado; en este caso, nos refiere Sartori que se pone en primer término la teoría del mandato, con la salvedad que el agente representante lo hace con su propio juicio y competencia sin desvincularse del representado, que en cualquier momento puede retirar esa representación.

En el ámbito de derecho público también nos señala Sartori que nos encontramos con la desaparición de las instrucciones y la revocabilidad inmediata (prohibición del

mandato) del mandato imperativo y la imposibilidad de sustitución hasta que expire el plazo de ejercicio de su función (1999).

Otra diferencia que nos plantea Sartori es de tipo pragmática y de facto debido a que la representación política se constituye como una relación de muchos con uno, considerando que aunque la representación política es una versión debilitada, la representación ecléctica trae consigo:

- a) Receptividad (*responsiveness*): los parlamentarios escuchan a su electorado y ceden a sus demandas;
- b) Rendición de cuentas (*accountability*): los parlamentarios han de responder, aunque difusamente, de sus actos; y
- c) Posibilidad de destitución (*removility*), si bien únicamente en momentos determinados, por ejemplo, mediante un castigo electoral (Sartori, 1999).

En su teoría axiomatizada del derecho, Ferrajoli (2007) se ocupa de analizar los conceptos de *representación jurídica y política*, proponiendo un trato conceptual diferente al considerar a la representación jurídica como una relación jurídica que aparece en todos aquellos casos en los que no existe coincidencia entre el autor de un acto y el titular de la situación activa de la cual el acto es actuación, siguiendo su método axiomático donde define *representación*, que deriva en el concepto de *representante y representado* de la siguiente forma:

- *Representación* es la relación jurídica en virtud de la cual un sujeto jurídico está obligado a satisfacer las expectativas y a tutelar los intereses de otro sujeto, al cual son imputables los actos realizados por el primero en actuación de situaciones de las cuales el segundo es titular, sin que entre los dos quepa ningún conflicto de intereses.
- *Representante* es el sujeto jurídico ligado por una relación jurídica a otro sujeto en cuyos intereses, y sin posibilidad de conflicto con los propios, debe cumplir los actos a él imputables en actuación de las situaciones de las cuales es titular.
- *Representado* es el sujeto jurídico ligado por una relación jurídica a otro sujeto en relación con el cual tiene la expectativa de que cumpla en su interés, y sin posibilidad de conflicto con los suyos, los actos que le son imputados en actuación de las situaciones de las cuales es titular (Ferrajoli, 2007).

Tomando en cuenta el tipo de sujeto representado, el representante es investido de situaciones diferentes en grado del poder-deber. Para su comprensión en el grado de compromiso, Ferrajoli distingue tres tipos de representación:

- La primera sería una *representación voluntaria* o *negocial*, que sería aquella en la que la relación representativa está instituida por efecto de un poder, lo que presupone necesariamente, en cuanto acto de voluntad negocial, la capacidad de actuar del representado.
- La segunda sería la llamada *representación necesaria* o *legal*, que se daría en aquellos casos en los que la relación es instituida *ex lege* para la tutela de personas naturales incapaces de actuar.
- La tercera sería la *representación orgánica* o *institucional*, que sería igualmente necesaria y que designaría la relación representativa instituida entre un funcionario y una persona jurídica, a la que considera igualmente incapaz (Ferrajoli, 2007).

Lo que distingue a estas tres formas de representación es el grado de fuerza vinculante; en la primera o voluntaria, que es autónoma y privada, el mandato es de forma explícita y, por lo tanto, directa, determinando con precisión las obligaciones del representante, cuya obediencia es directa y controlable por el representado; en cambio, en la representación necesaria y orgánica esas obligaciones son vagas y sus controles en cuanto al cumplimiento de las obligaciones son indirectas y genéricas (Ferrajoli, 2007).

La representación jurídica entre dos sujetos, de los cuales uno actúa en nombre de otro de modo que los actos del representante son imputados al representado, se refieren directamente al mandato. Ferrajoli insiste en que la representación política no opera de esta manera; para él, la representación política es la norma de competencia en razón de la cual la representación organiza de cara a las funciones públicas y es confiada a sujetos elegidos a través del derecho político del voto.

Considerando que no hay relación representativa del tipo jurídico entre electores y elegidos, la representación sería una especie de convención basada en el sufragio universal para seleccionar a los funcionarios gubernamentales, generando solo una tutela y satisfacción de los intereses de los representados.

Los parlamentos son instituciones con variedad de funciones que, como instrumentos políticos, fortalecen la soberanía popular. *Parlamentario* deriva de la voz

inglesa *parliament*, del latín *parabolare*, y del francés *parlament*, que significa ‘hablar’ (Ardant, 1990), es por esto que al conjunto de fenómenos constituidos por las acciones y hechos que debe considerar y evaluar el órgano colegiado que cumple la función legislativa de un Estado soberano contemporáneo se le llama *Parlamento*; su antecedente más remoto se dio en Inglaterra en el siglo XIII, en donde se fracciona el poder y se le atribuyen funciones normativas (Berlín, 1993).

Podemos considerar al Parlamento como un cuerpo colegiado de carácter representativo, en el que sus miembros son electos por votación popular; a estos miembros de la sociedad se les imputa la responsabilidad de enfrentar al Poder Ejecutivo como mandatarios directos del pueblo en asuntos que le trascienden en cuanto al reconocimiento de sus derechos fundamentales y fortalecimiento de la democracia.

La *democracia* es entendida como un conjunto de reglas que fija quien está autorizado para adoptar las decisiones colectivas y establecer los procedimientos. La *representación* es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos con el objetivo de hacer posible el ejercicio democrático del poder mediante la elección de quienes toman las decisiones políticas y es en la que encontramos el origen, desarrollo y finalidad que debe cumplir el Parlamento en un sistema democrático, por ser el único órgano capaz de integrar a todas las fuerzas que aceptan las reglas del juego de la libertad y de las mayorías (Bobbio, 1994).

La representación se conforma con la elección directa de los mandatarios y, aunque presenta muchas inconsistencias, ha resultado ser la más efectiva en las sociedades contemporáneas.

Los conceptos de *democracia* y *representación* están estrechamente relacionados y su desarrollo en la representación democrática se constituye en las asambleas parlamentarias, en donde se decide por el voto de las mayorías salvaguardando las opiniones e intereses de las minorías, esto hace del Parlamento una institución necesaria para la construcción y consolidación del sistema democrático, cuya teleología es satisfacer las necesidades mediatas e inmediatas de la sociedad.

En cuanto a la función representativa del Parlamento, esta se constituye en la piedra angular del quehacer de las asambleas parlamentarias, en tanto parte del reconocimiento de que el pueblo es el titular del poder público, pero dada la complejidad de las sociedades modernas, no puede participar en la tarea de gobernar ni de tomar las decisiones públicas de manera directa.

La representación política ha sido el resultado de un largo proceso histórico. Anulada en sus inicios por el pretendido origen divino de los monarcas, dejaba fuera el derecho del pueblo de participar en la toma de las decisiones fundamentales del reino (Páez, 2003: 279). Cabe mencionar que Rousseau consideraba que la soberanía no puede ser representada, por la misma razón de ser inalienable, la cual consiste en la voluntad general, y la voluntad no se representa, es una o es otra. También consideraba que los diputados del pueblo no son ni pueden ser representantes, son comisarios y no pueden resolver nada definitivamente, “Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, la consideraba nula” (Berlín, 1993: 442).

Todos eran súbditos de la Corona y no ciudadanos libres, aunque el sistema privilegiaba a ciertos grupos. Esta situación comenzó a modificarse de forma irreversible cuando el pueblo reclamó una intervención sustantiva en la toma de decisiones, hasta que el principio de *igualdad* de los ciudadanos y su derecho a organizar de manera libre su gobierno quedó formulado de manera formal, por primera vez, en la declaración de Independencia norteamericana y pocos años después en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, principio que sirvió de base para la organización política de las naciones que asumieron como forma de gobierno la de república democrática y representativa, cuyo sistema de gobierno habría de particularizarse a partir de las condiciones propias de cada país: su extensión territorial, su pasado, su tradición política, su cultura jurídica y su realidad económica y social. “Cuatro principios fundamentales han acompañado a esas naciones desde entonces: a) la supremacía constitucional; b) la separación de poderes; c) la representación política; y d) la participación política” (Camacho, 2018: 114).

El principio de *supremacía constitucional* fue propuesto en *El Federalista*, al referirse al papel de intérprete de la ley que correspondía a los tribunales, que lo diferenciaba del que correspondía al cuerpo legislativo “[...] si se dijere que el cuerpo legislativo por sí solo es constitucionalmente el juez de sus propios derechos y que la interpretación que de ellos se haga, es decisiva para los otros departamentos, es lícito responder que no puede ser esta la presunción natural en los casos en que no se colija de disposiciones especiales de la Constitución” (Hamilton, 1957).

Al consolidarse la supremacía constitucional, tal jurisdicción se amplió encomendando al Poder Judicial la defensa de los derechos fundamentales y principios jurídicos incluidos en la Carta Magna. El sistema de frenos y contrapesos ha mostrado

acuerdo institucional eficiente para proteger la libertad, permitiendo que el poder controle al poder, evitando su abuso.

La fórmula de la representación política fue concebida como la respuesta más racional para ejercer las funciones derivadas de la instauración del poder soberano, en el que los poderes del Estado son los órganos instrumentales, cuyos integrantes asumen obligaciones y responsabilidades frente al pueblo; las ideas de dignidad humana generan una nueva conciencia para defender la representación y participación política a través de ejercer su voto, siendo dos procesos congruentes y complementarios.

En los Estados modernos, el mandato de los ciudadanos no es ya para proteger los intereses de una clase, sino para representar al pueblo en su conjunto, que es lo que da legitimidad (principio fundamental de la democracia) al Legislativo para realizar su función de crear normas, puesto que aquel no puede ser obligado a obedecer otras leyes que no sean las dictadas por aquellos que él ha escogido y autorizado para legislar.

La legitimidad está relacionada con la eficacia, “por un lado, el abanico de intereses representados condiciona los contenidos de las políticas; por otro, cuanto más amplio ese abanico, mayores garantías existen sobre la calidad técnica de las decisiones, las normas y leyes” (Locke, 1989: 409).

La función representativa es la base de todas las demás: “[...] el Parlamento, que representa una sociedad que es plural en su estructura social, cultura, creencias, valores y opiniones políticas, tiene que cumplir una función de caja de resonancia y si cabe, de receptor y canalizador de demandas, opiniones, peticiones e iniciativas políticas o legislativas de los ciudadanos y ciudadanas” (Locke, 1989: 428).

John Adams, segundo presidente de los Estados Unidos, afirmaba que un legislativo representativo debería ser un retrato exacto en miniatura del pueblo en toda su amplitud; debería pensar, sentir, razonar, y actuar como tal (citado en Bailleres, 2006: 109).

El Congreso es la síntesis de la nación, sus retos y problemas, y para enfrentarlos se requiere de instrumentos que se funden en la suma de facultades que los ciudadanos representados desearían tener para tomar las decisiones pertinentes y adecuadas, o como señala Edmund Burke, “el Parlamento no es un congreso de embajadores que representan intereses distintos y hostiles, es una asamblea deliberante de una sola nación, con solo un interés, que es el de la totalidad, en donde no deben servir de guía los fines y las preocupaciones locales sino el bien general, que resulta del discernimiento general del cuerpo beligerante en su conjunto” (Bailleres, 2006: 90).

Representar significa sustituir a uno o hacer sus veces, de suerte que un representante debe hacer las veces de sus representados al atender de forma adecuada sus intereses y aspiraciones.

Los legisladores, en tanto representantes de la sociedad, son los responsables de diseñar y establecer el entramado jurídico e institucional de la calidad de vida, en la que estén cubiertas al menos sus necesidades básicas.

La función representativa se traduce en leyes, decretos, tratados o principios jurídico-políticos que expresan la voluntad de los ciudadanos a los que se representa.

LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA CONTEMPORÁNEA

Podemos decir que el siglo pasado se caracterizó por una reflexión de lo eficaz, suficiente y eficiente de los parlamentos. La teoría del pensamiento clásico y la realidad práctica evidenciaron los falaces argumentos de la teoría democrático-parlamentaria en cuanto a las deficiencias y disfuncionalidades que se presentan en las legislaturas.

Como analizamos, la idea del mandato representativo con características de libertad sin condiciones se confronta con la evidencia que dicta el compromiso programático del electorado, del partido y de intereses de la sociedad. Se considera al Parlamento como un foro de discusión política, de deliberación, de adopción de decisiones bajo principios de racionalidad, donde en la realidad cotidiana no tiene una ideología ni convicciones firmes y sus acciones tienen tendencia a ser débiles.

Una democracia no puede existir si su Parlamento no se basa en un pluralismo partidista, en la libertad de asociación y de expresión, elecciones libres y sufragio universal; circunstancialmente, los partidos necesitan canales de articulación de las preferencias populares, que se traducen en una democracia participativa y guiada por el Estado.

La participación ciudadana anexa a los partidos políticos, a través de la movilidad social y la participación de los líderes, nuevos elementos de ajuste democrático de la representación parlamentaria.

El sistema electoral, el papel del líder partidista, la disciplina partidista, el sistema político-jurídico, la tendencia ideológica de los partidos, la división territorial, las plataformas políticas, el mandato y la influencia del partido sobre los grupos parlamentarios, la manipulación de los diputados y la incorporación de figuras como

el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato son elementos que involucran el estudio de la representación parlamentaria.

La legitimidad parlamentaria es baluarte de la democracia representativa, amalgama entre la representación y la participación, con el objeto de mantener los principios ideológicos en los que se sustentan las actuales democracias.

Existen nuevas discusiones en relación a la eficiencia y funcionalidad de los parlamentos, dado que de ahí surge la disminución de su importancia en la toma de decisiones y en la planificación económica, tareas que el Ejecutivo ha hecho suyas, traduciéndose en una deficiente división de poderes, representación nacional y control gubernamental.

Asimismo, se considera que el sistema de representación parlamentaria presenta estos retos del futuro democrático porque, pese a las deficiencias, es fundamental y básico fortalecer su papel ideológico y político en los países que están en democracias incipientes. También se habla del fortalecimiento de parlamentos de países democráticos con Ejecutivos fuertes, países donde la idea de representación parlamentaria está evolucionando en los tres niveles, el local, el nacional y el internacional.

La manifestación inmediata es la representación de interés de la comunidad, luego aparece el ámbito nacional como justificación de la democracia representativa y, en tercer momento, el ámbito internacional que afecta la transformación política y económica de los países, que se asocian conformando parlamentos regionales, como la Comunidad Europea y el Parlamento Latinoamericano.

La democracia se ha impuesto como forma de Estado y los ordenamientos jurídicos ya solo son cuestionados sobre la base del hecho de si están o no legitimados democráticamente. Difícilmente se encuentra alguna forma de gobierno en el mundo que no se autodesigne como democrática, con el fin de otorgar legitimidad a sus regímenes, aunque muchas veces es solo para justificar gobiernos autoritarios. Ante el fracaso del sistema socialista, el sistema democrático se ha fortalecido.

En la actualidad, gracias a los colapsos de regímenes autoritarios militarizados e intolerantes, los países han encontrado en los parlamentos una alternativa de proyecto democratizador, y las propuestas principales se dan principalmente en tres sentidos:

- El problema de la representatividad.
- El funcionamiento interno.
- La relación Parlamento y Poder Ejecutivo.

Las teorías democráticas consideran a los parlamentos fundamentales para reconstruir la legitimidad y el camino a la consolidación democrática, que en una situación normal es alcanzada por los partidos políticos y los líderes carismáticos, que generalmente ocupan las fuerzas militares en el establecimiento de un régimen democrático sin hacer mucha referencia al cuerpo representativo; sin embargo, en la medida en que el proceso caiga en las instituciones representativas, integrándose a las fuerzas políticas y sociales del país, se contribuye a la regulación pacífica de los conflictos entre los principales actores y la construcción, con el apoyo popular a través de la participación en las elecciones.

Los acuerdos parlamentarios dependen de la adopción del sistema electoral, de las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo. Si el Parlamento es de mayoría se abren canales de articulación pública respecto de las fuerzas excluidas del gobierno, dando fortaleza a este; en cambio, cuando el Parlamento se forma con consensos se ofrecen oportunidades a las fuerzas políticas con representación dando como resultado un gobierno débil, donde el Parlamento es un lugar de mediación y conciliación de las fuerzas políticas y sociales.

Estos elementos citados anteriormente varían en el grado de poder que se le asigne al Parlamento para la hipótesis; es decir, para el caso del Parlamento de mayoría se logra un control de los miembros a través de la disciplina partidista, generando estabilidad gubernamental y un debilitamiento y subordinación del Legislativo al Ejecutivo; para la segunda hipótesis, cuando se habla de un Parlamento por consenso, se tienen gobiernos donde la mediación legislativa es mayor, provocando una codecisión de los actores, donde la Legislatura juega un importante papel como agente de integración de grupos de interés que tienen una fuerte influencia en los legisladores, tal es el caso del Parlamento inglés, el Congreso norteamericano y el Congreso alemán.

La Segunda Guerra Mundial marcó la necesidad de fortalecer el órgano de representación popular; a partir de ello, ha legitimado las acciones gubernamentales. Estas legislaturas han sido partícipes de su institucionalización, que incluye aspectos como la autonomía, formalidad, uniformidad y complejidad.

La autonomía se refiere a la independencia que tiene el Parlamento para organizarse sin intervenciones ni influencias externas, como la Iglesia, la milicia, grupos de intereses y fuerzas políticas. La formalidad se refiere a generar la normatividad con la que se rigen los procedimientos inherentes al trabajo legislativo. La uniformidad

se refiere a la forma de conciliar los diversos intereses en pugna. Y la complejidad se refiere a la comprensión de las estructuras organizacionales, como las fracciones parlamentarias, minorías, sistemas de apoyo e información (Valencia, 2007).

Todos estos elementos medulares no serían eficientes si les falta lo más importante, que es el apoyo popular, porque no solo se necesita una fuerza institucional; al final, las legislaturas se deben al reconocimiento ciudadano y popular.

La función principal de los parlamentos ha sido tradicionalmente el contrapeso al Poder Ejecutivo y la organización de la participación ciudadana, pero, en la actualidad, realizan una infinidad de funciones que no están limitadas al ámbito legislativo y como refiere Fix-Zamudio (1994: 17): “se encargan de todo y nada a la vez”. Al aumentar sus funciones perdió eficiencia, aunado a la poca opinión pública y al fortalecimiento que eso implica al Poder Ejecutivo.

Fix-Zamudio (1994) considera que las únicas funciones del Parlamento deben ser el control y la vigilancia de las actividades gubernamentales porque, a su juicio, el Ejecutivo es quien finalmente gobierna.

El sistema de partidos, el electoral y el régimen gubernamental han provocado cambios en las legislaturas, lo que ha desembocado en un cambio del orden y funcionamiento de los parlamentos, que muchas veces se confunde con un declive del Poder Legislativo.

El vínculo entre los votantes y los que integran el Legislativo es la principal función representativa, que se concreta en la formación de leyes en el campo social, donde se generan las demandas que se resuelven en las decisiones del Congreso. La articulación se da en diversos medios de acceso, desde una masa desorganizada hasta asociaciones u organismos institucionales, con la intención de que las demandas de los grupos convezan a quien decide y merezcan la atención, generando respuesta, conjuntándose también con la conexión entre representante y representado, es decir, con la presencia de un legislador, que representa a un grupo que articula sus intereses, como los sindicatos, que son representados por comités y que presionan a los industriales.

Las movilizaciones sociales de organismos independientes son una manera de protestar por la falta de atención y representatividad de la Legislatura; son movimientos que buscan reivindicar intereses. En cuanto la gestión social, esta se fortalece en una forma de representatividad, asegurando a los electores que sus conflictos serán comunicados al gobierno con la intención de resolverlos, introduciendo un elemento

de sensibilización en el proceso de formulación de políticas y programas que aborden y atiendan a los electores.

Los partidos políticos controlan los intereses en beneficio de su mercado, es decir, son la instancia donde se combinan y negocian los intereses a través del planteamiento de un programa político, con el que se intenta ganar las elecciones llevando al poder a quienes usarán su estructura como base del gobierno.

En el caso del Parlamento inglés, los grupos irrumpen cada vez más en el proceso legislativo, lo que debilita la independencia parlamentaria y violenta la representación, al generar una dependencia de los representantes de estos grupos y a sus partidos políticos.

Los sistemas electorales determinan la conducta del votante cuando sus votos se transforman en curules; en este caso, la representación se presenta en la forma en que los votos se transforman, es decir, si los ciudadanos votan por un partido o por una persona, si los candidatos dependen de sus propios recursos porque el sistema es débil, ello obliga a buscar apoyo y respaldo en los sindicatos, grupos religiosos, grupos de presión de los que se recibe apoyo, aunado a que el candidato, para ser tomado en cuenta, es condicionado por el partido y por los programas políticos; es decir, si votamos por la persona, sí importan sus antecedentes en el sentido de que el que llegue sea una persona instruida, que distinga su interés propio y el colectivo y que no se subordine el primero por el segundo.

Para aquellos que eligen por partido, se vota por una ideología, programa o plataforma, sin que el elector controle la designación de su representante, pues el partido que lo designa se reserva esa exclusiva. Este representante, en la práctica, estará presionado en su deber de representación legítima del sector social; los electores, en este caso, votan como un acto de adhesión o simpatía por una ideología partidista y el candidato consigue su candidatura solo por su influencia en el partido político.

La función representativa es básica en el sentido de legitimación de un sistema y sus instituciones, esta función reconcilia y compromete los diferentes intereses, provocando que los representantes formen coaliciones afines a los intereses defendidos. Ya asimilados y combinados los intereses, se está en la posibilidad de formular leyes, sin dejar de observar que los legisladores actúan más por acuerdos políticos que por una verdadera eficacia de las políticas públicas.

En el caso de que por carencia de consensos se convierta en un estancamiento, las políticas no solo no se pueden consensar, sino que pueden llegar a ser contradictorias,

por el interés de conservar a los electores y a los grupos de intereses, que son los que marcan la ruta con los apoyos económicos (Mezey, 1995).

Los cambios que se presentan en la función representativa, como hemos analizado, dependen de las transformaciones ideológicas, económicas, sociológicas y tecnológicas. Procesos de urbanización y educación provocan un estímulo a la acción social para resolver problemas y estimular la participación política de los ciudadanos.

La legitimidad básica de los gobiernos depende de la interdependencia de su base institucional, donde el Parlamento juega un papel preponderante y también de medios externos, donde la interrelación diluye las estructuras y el funcionamiento de los parlamentos, desacreditando a los sujetos, principalmente en su función representativa.

CONCLUSIONES

La manera de entender el concepto de *representación* va a depender de los momentos históricos y de las realidades políticas a las que nos referimos. Los diversos autores que han estudiado la función representativa de los parlamentos se han visto influenciados por su época; el enfoque iusnaturalista con una característica absolutista y su evolución al contrato social, a los derechos individuales y al triunfo de la razón y al derecho, donde la política hace suya la democracia representativa y la democracia directa, es la base de nuestro actual sistema representativo.

La representación aparece como el mecanismo donde se expresa la voluntad, a través del voto, para designar a los encargados de discutir y aprobar las normas. Este proceso ha estado lleno de contradicciones en cuanto a la identificación de la auténtica representación con respecto a sus sujetos.

Observamos la evolución de la idea del mandato imperativo; posteriormente, al representativo, hasta llegar al mandato del partido y de grupos de presión; anteriores al surgimiento del sufragio universal, los partidos políticos y la representación proporcional como característica del cuestionamiento de la idea abstracta de representación.

Encontrarnos con la realidad de que el representante pasa por la venia del partido para alcanzar un lugar en el Parlamento, en la que el elegido se ve debilitado porque su elección fue en atención a su partido y no a su persona, se desprende de los sistemas de representación proporcional, que implica el compromiso directo más que con sus electores, con su partido. Una vez electos, se relativiza la relación

con el partido, con la posibilidad de atender los intereses del territorio que representa; por esta situación, se puede afirmar que el parlamentarismo es la mejor forma de consensar la democracia, ya que el poder emana del pueblo y se ejerce en su representación.

La tridimensionalidad de la representación se expresa en el nivel nacional, local y regional, en donde la sociedad se organiza en movimientos de presión, manifestando la necesidad de investigación y control de la actuación individual o conjunta de sus representantes.

En la actualidad se requiere la eficacia en el funcionar gubernamental a través de la preparación y dedicación de profesionales de la política, que estén en posibilidades reales de representación y se comprometan a la transformación y solución de los grandes conflictos de intereses en juego.

REFERENCIAS

- Ardant, P. (1990). *Institutions politiques & Droit constitutionnel*. París: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.
- Bailleres, J. (2006). *Los poderes federales en la consolodación democrática de México*. Estado de México : Gernika.
- Berlín, F. (1993). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1994). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camacho, C. (2018). *El Poder Legislativo mexicano*. México: Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Cárdenas, H. (2016). *La función del funcionalismo: una exploración conceptual*. Chile: Universidad de Chile.
- Cerroni, H. (1996). *Reglas y valores de la democracia*. México: Alianza.
- Donatto, C. M. (2006). *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia Iuris, Teoria del diritto e della democrazia*. Roma-Bari: Laterza & Figli.
- Fix-Zamudio, H. (1994). *La función actual del Poder Legislativo*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM.
- Galán, P. C. (1991). *Ortega y Gasset. Antología*. Barcelona: Ediciones Península.

- Hamilton, M. (1957). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, T. (1990). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kant, I. (1989). *La paz perpetua*. Madrid: Tecnos.
- Locke, J. (1989). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Nuevomar.
- Locke, J. (1999). *Ensayo sobre un gobierno civil*. España: Tecnos.
- Mezey, M. (1995). *La Legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas*. Argentina: Heliasta.
- Montesquieu (1990). *Del espíritu de las leyes*. México: Porrúa.
- Páez, L. (2003). *Pensamiento social británico: ensayos y textos*. México: UNAM.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rousseau, J. J. (1982). *El contrato social o principios de derecho político*. México: Porrúa.
- Sartori, G. (1999). *Elementos de la teoría política*. Madrid: Alianza.
- Valencia, L. (2007). *La representación parlamentaria*. México: Porrúa.

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

César Camacho

I. LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN MÉXICO

La historia del Poder Legislativo mexicano es, en más de un sentido, la de nuestro sistema representativo. Abordar las múltiples variaciones que ha tenido la integración de sus cámaras, en diversos momentos y contextos políticos, resulta de enorme utilidad para comprender cómo se ha consolidado la representación política, subrayadamente la parlamentaria.

Las diferencias entre liberales y conservadores que pugnaban, unos por preservar el federalismo, y otros por impulsar el centralismo como forma de Estado, condicionaron, en buena medida, la ingeniería constitucional de nuestro país y la forma como se conformarían los poderes públicos. Así, la integración del Congreso fue motivo de acalorados debates y constantes modificaciones constitucionales, hasta llegar al modelo representativo que actualmente conocemos.

A pesar de su azarosa vigencia, la Constitución de Cádiz de 1812¹ tuvo una importante influencia en el constitucionalismo mexicano. No sólo fue la primera en reconocer que la soberanía residía esencialmente en la Nación, sino que también admitió “el mandato representativo frente al mandato imperativo” (Rodríguez Blanco, 2009, p.171), al precisar que los diputados, quienes tendrían el carácter de representantes de la Nación, serían nombrados por los ciudadanos.²

Para la elección de los integrantes de las cortes se estableció un criterio poblacional y se previó un sistema indirecto en tercer grado: los ciudadanos de las parroquias elegían a los llamados electores parroquiales; éstos, a su vez, designaban a los electores de partidos, quienes finalmente nombrarían a los diputados.

¹ *Constitución Política de la Monarquía Española* de 1812 (Carbonell *et al.*, 2004, p. 173). Los diferentes documentos constitutivos de la Nación mexicana fueron consultados en la compilación de Carbonell *et al.* (2004).

² El artículo 27 de la *Constitución Política de la Monarquía Española* señalaba: “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.”

El régimen de igualdad entre peninsulares y americanos que preconizó la Constitución gaditana permitió la incorporación de representantes de la América Septentrional; concedió voz y voto a los diputados de ultramar e igualó sus derechos con los europeos. Finalmente, la Nueva España tomaría parte en las decisiones adoptadas por las cortes.

Por su parte, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824,³ significó el primer paso para determinar los lineamientos políticos que habrían de identificar a nuestro país: se determinó que la Nación era “libre e independiente”, que en ella residía “radical y esencialmente” la soberanía, y que adoptaba para su gobierno la forma de “república representativa popular federal”.

En ella también se estableció el principio de división de poderes, señalando que el Poder Legislativo residiría “en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el Congreso General”. La integración de la primera tendría como base un criterio poblacional, mientras que la segunda uno territorial.⁴

Promulgada el 4 de octubre de 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos⁵ confirmó la integración del Poder Legislativo; éste se depositaría en un Congreso General conformado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Los primeros serían electos por “los ciudadanos de los estados”, de conformidad con su población. El Senado, por su parte, se integraría con dos representantes por cada estado, electos por mayoría absoluta de las legislaturas locales correspondientes.

Al seguir la Constitución de Cádiz como modelo, se entendía que las elecciones para los diputados serían indirectas en tercer grado, es decir “a través de sucesivas elecciones en juntas primarias, parroquiales o municipales; juntas secundarias o de partido, y juntas provinciales o estatales” (Orozco, 2010, p. 286).

En relación con las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836,⁶ específicamente la Tercera de ellas dispuso que el Poder Legislativo se depositaría en el “Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras”: la de Diputados y la de Senadores. La base para la elección de los primeros continuaría siendo la población,

³ *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* de 1824 (Carbonell *et al.*, 2004, p. 299).

⁴ El artículo 12 del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* señalaba: “La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados, será la población. Cada Estado nombrará dos senadores, según prescriba la Constitución”.

⁵ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824 (Carbonell *et al.*, 2004, p. 309).

⁶ *Leyes Constitucionales de la República Mexicana* de 1836 (Carbonell *et al.*, 2004, p. 347).

y una ley particular establecería el “modo y forma de estas elecciones, el número y las cualidades de los electores.”

Esta ley, denominada *sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales*, previó que para elegir a los diputados se realizarían “elecciones primarias o de compromisarios, elecciones secundarias y elecciones de diputados y de las juntas departamentales” (Sordo Cedeño, 2010, p. 227).

Los senadores, por otro lado, serían nombrados con base en un procedimiento singular: la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia elaborarían, por separado y “a pluralidad absoluta de votos”, un listado. Cada una de las listas serían enviadas a las juntas departamentales para que éstas, a su vez, eligieran a los senadores, debiendo remitir la lista “especificativa de su elección” al Supremo Poder Conservador para su examinación y posterior calificación. Llama la atención que, no obstante la desaparición de los estados, subsistió el Senado, con un giro interesante en el mecanismo para su integración.

Es oportuno abrir un paréntesis para destacar la naturaleza del Supremo Poder Conservador, pues se trató de una figura novedosa, íntimamente ligada a la supremacía constitucional, con facultades para “declarar la nulidad de una ley o decreto [...] cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución”, a petición del “Supremo Poder Ejecutivo”, de la “Alta Corte de Justicia” o por lo menos 18 miembros del Legislativo.⁷ Se trató de un temprano mecanismo de control constitucional.

Esta constitución de corte centralista “retomó una noción censitaria de la ciudadanía tanto para poder votar como para ser votado” (González Oropeza y Del Rosario Rodríguez, 2015, p. 39). Para ser diputado se requería tener un capital de “mil quinientos pesos anuales”, mientras que para ser senador “dos mil quinientos pesos”. Además, la Primera Ley Constitucional estableció que sólo serían ciudadanos aquellos que contaran con “una renta anual lo menos de cien pesos”.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843,⁸ auténtica constitución que reproduce la forma de estado unitario, se mantuvo un modelo bicamaral con algunas variaciones. La Cámara de Diputados se conformaría “de diputados elegidos por los departamentos”, mediante un sistema indirecto de elección, en tanto que la de Senadores se compondría de 63 legisladores. De ellos, dos tercios serían nombrados

⁷ Artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional.

⁸ *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843 (Carbonell *et al.*, 2004, p. 399).

por las asambleas departamentales y el otro restante por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Durante su vigencia, la llamada cámara alta se caracterizó por ser no sólo clasista como la de 1836, sino francamente aristocrática. El tercio correspondiente a la Cámara de Diputados, al presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia, se asignaría exclusivamente a personas distinguidas de los ámbitos civil, militar o eclesiástico.

De los 42 senadores reservados a las asambleas departamentales, 20 provendrían “de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes.” Los escaños restantes recaerían en ex presidentes, ex vicepresidentes, ex secretarios de despacho, ex ministros, ex gobernadores, entre otros.

Al igual que la ley fundamental precedente, las Bases Orgánicas previeron una representación censitaria. Para ser diputado se requería tener “una renta anual efectiva de mil doscientos pesos”; para ser senador, con excepción de los de “las cuatro clases”, se exigía “una renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos” y “tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos”. Los ciudadanos, por su parte, debían contar con “una renta anual de doscientos pesos por lo menos”.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847,⁹ restauradora del federalismo, introdujo algunas modificaciones a la integración del Poder Legislativo, respecto a lo que se preveía en la ley suprema de 1824. El Senado recuperaría su naturaleza territorial y contaría con un integrante adicional por estado, electo “a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados”.

Además, para ser senador se requería haber sido “presidente o vicepresidente constitucional de la República, o por más de seis meses secretario del despacho; o gobernador de Estado; o individuos de las cámaras; o por dos veces de una legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia”, entre otras responsabilidades. “Debe destacarse que el Acta Constitutiva y de Reformas se convirtió en el puente jurídico indispensable para transitar entre las dos grandes constituciones federales del siglo XIX” (Camacho, 2017, p. 229).

Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857¹⁰ reprodujo, en lo general, el diseño constitucional de la de 1824, salvo una notable excepción: el Poder Legislativo se depositaría en una sola asamblea denominada

⁹ *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847* (Carbonell *et al.*, 2004, p. 439).

¹⁰ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857* (Carbonell *et al.*, 2004, p. 451).

“Congreso de la Unión”, integrada por representantes electos por los ciudadanos mexicanos, con base en un criterio poblacional.

Este texto fundamental eliminó definitivamente el sufragio censitario y, no obstante que conservó un modelo electoral indirecto, “se redujeron las instancias electorales y se estableció que las elecciones fueran indirectas en primer grado” (Orozco, 2010, p. 286); es decir, con electores primarios en las secciones electorales y elección de diputados en las juntas distritales.

La supresión del Senado fue, sin duda, una de las “cuestiones más delicadas y difíciles” (Ferrer, 2004, p. 162). Los partidarios de un Legislativo unicameral argumentaron que dicho órgano era justo merecedor de su descrédito, pues se trataba de un cuerpo aristocrático que, desde la Constitución de 1836, había perdido su naturaleza original de representante de la soberanía de las partes integrantes de la Federación.

Después de 17 años, el 13 de noviembre de 1874, se reformó la constitución para restaurar el Senado y, entre otras modificaciones, precisar que los diputados serían “representantes de la Nación”.¹¹ El Senado se conformaría por dos legisladores de cada estado, más dos correspondientes al Distrito Federal; su elección, al igual que la de los diputados, sería indirecta en primer grado.

Promulgada el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹² respetó, en lo sustancial, el diseño político e institucional republicano, democrático y federalista, así como el principio de división de poderes. El Poder Legislativo se depositaría en un Congreso General, conformado por dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.

Esta ley fundamental “albergó un sistema electoral directo, a diferencia de los anteriores textos constitucionales, con lo que se generó un acercamiento real a la voluntad ciudadana” (González Oropeza y Del Rosario Rodríguez, 2015, p. 39). Los diputados mantendrían como base de su elección un criterio poblacional y los senadores uno territorial: habría dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal.

Posteriormente, en 1963, se crearon los llamados “diputados de partido” para tratar de robustecer al sistema político mexicano, al introducir un incipiente pluralismo

¹¹ Reformas y adiciones a la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, https://constitucion1917.gob.mx/en/Constitucion1917/Reforma_del_13_de_noviembre_de_1874_a_los_articulos_51_52_5762_64-67_69-74_y_103-105, [consultado: 10/04/2022].

¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 (Carbonell *et al.*, 2004, p. 493).

y asegurar la representación de fuerzas políticas minoritarias, sin que hubieran ganado por la vía mayoritaria.

Por primera vez se garantizó la participación de las minorías en la Cámara de Diputados. En términos generales, los “partidos que obtuvieran más del 2.5% de la votación podían acreditar hasta cinco diputados y uno más por cada 0.5% de votación adicional, pero sin rebasar la cifra de 20. En 1972, se redujo a 1.5% el requisito de votación mínima y se amplió a 25 el número de diputados” (Orozco, 2010, p. 286).

La reforma política de 1977, una de las más trascendentes en la materia, agregó al principio de mayoría relativa existente, el de representación proporcional, dando vida a un sistema mixto con dominante mayoritario que ensanchó considerablemente la pluralidad política. 300 diputados serían electos según el primer principio y 100 por el segundo. “Aquella modificación significó la posibilidad de que los partidos políticos, y los ciudadanos integrantes de éstos, encontraran un espacio de expresión y representación que anteriormente no tenían” (González Oropeza y Del Rosario Rodríguez, 2015, p. 42).

En 1986 se aprobó una nueva reforma constitucional para ahondar en la integración plural de dicha cámara. Se incrementó a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional y se conservaron los 300 legisladores de mayoría relativa.

En relación con el Senado de la República, fue hasta 1993 que se dispondría una nueva conformación: habría cuatro senadores por cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría.

Finalmente, en 1996, se modificaría nuevamente la integración de la Cámara de Senadores. En cada entidad federativa se elegirían dos por votación mayoritaria relativa y uno se asignaría a la primera minoría. Las 32 senadurías restantes serían electas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional.

Como se advierte, el Poder Legislativo y el principio de representación política se han desarrollado a la par. La representatividad, con un alto contenido de pluralidad, que actualmente caracteriza al Congreso mexicano ha sido resultado de un largo y complejo proceso histórico, político y constitucional que ha hecho, de su conformación, un fiel reflejo de la sociedad mexicana; y de su quehacer, un cauce para todas las expresiones políticas, tanto mayoritarias como minoritarias.

II. PODER LEGISLATIVO Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Para hablar de democracia representativa es indispensable, primero, concebir a la democracia directa “como aquella en la que existe identidad entre gobernantes y gobernados. En asamblea, el pueblo toma directamente, sin intermediarios, las decisiones políticas que a todos afectan” (Barceló, 2010, p. 2).

La democracia contemporánea es inevitablemente representativa. En la actualidad no puede, ni lejanamente, echarse mano de la idea roussoniana consistente en la participación directa de todo el pueblo, dada la magnitud de los territorios, la complejidad de las sociedades, así como el número y heterogeneidad de sus miembros.

En una democracia más que razonable, los ciudadanos eligen libremente a quienes, en su nombre, habrán de adoptar las decisiones colectivas. Con la elección directa de los mandatarios, que no son los que mandan sino los que obedecen, se conforma la representación; es decir, el ciudadano delega el poder político para dar paso a la democracia representativa que, aunque no es perfecta, ha resultado ser la más eficaz en las complejas sociedades de hoy.

El principio de representación en México está consagrado fundamentalmente en los artículos 39, 40 y 41 del código político. El primero de ellos establece que la soberanía nacional reside en el pueblo; el segundo define al nuestro como un régimen republicano, representativo, democrático y federal; y el tercero precisa que la soberanía popular se ejercerá a través de los poderes constituidos. Esto es, el poder político procede del pueblo pero no es ejercido directamente por él, sino por quienes legítimamente lo representan.

Adicionalmente, el artículo 51 del texto constitucional describe a los integrantes de la Cámara de Diputados como “representantes de la Nación”, de suerte que éstos, en el desempeño de su cargo, no llevan exclusivamente la voz de quienes habitan en algún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que lo son de los ciudadanos en su conjunto.

Soberanía y representación están, pues, íntimamente relacionadas, y una expresión depurada de su ejercicio se encuentra en las asambleas parlamentarias, por ser instancias en las que, dada su colegialidad y pluralidad, confluyen, dialogan y eventualmente acuerdan las diferentes tendencias y orientaciones políticas que existen en una sociedad.

Así, en el Poder Legislativo no sólo es posible, sino altamente deseable, la manifestación libre de las ideas, la deliberación y posterior adopción de resoluciones con el voto de las mayorías, pero con pleno respeto a las opiniones y los derechos de las minorías, pues unas y otras son legítimamente depositarias de la representación nacional.

En consecuencia, las instancias legislativas son expresión de diversidad política e ideológica; y son, también, una manifestación indiscutible de la democracia representativa, en tanto “son instrumentos políticos de la soberanía popular” (García-Domínguez, 2003, p. 19). De ahí que, entre muchas otras, tienen la trascendente responsabilidad no sólo de representar en abstracto la variopinta y mutante comunidad, sino de velar por sus necesidades y aspiraciones.

Como se advierte, sus funciones y atribuciones, múltiples y variadas, encuentran, todas, sustento en el principio democrático de la representación política, “dado que el parlamento mismo y su razón de ser están estrechamente vinculados con aquella” (Berlín, 1993, p. 62).

Siendo insuficiente este espacio para desarrollar en toda su amplitud cada una de ellas, me limitaré a abordar las funciones representativa, legislativa, financiera y de control, en su vertiente de nombramientos y ratificaciones, pues en mi concepto son expresiones elocuentes de los alcances de la democracia representativa en las tareas legislativas.

III. LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA: PIEDRA ANGULAR DEL QUEHACER PARLAMENTARIO

En un régimen republicano y democrático, la representativa es el cimiento de todas las demás funciones, en tanto parte del reconocimiento de que el pueblo, que es el titular de la soberanía, delega el ejercicio del poder político en la asamblea parlamentaria. “Por esta razón, una primera función del parlamento es convertirse en la voz del pueblo” (Berlín, 1993, p. 132).

Y es que representar significa, en el sentido más amplio, sustituir a uno o hacer sus veces, de modo que los legisladores, en tanto representantes, deben atender adecuadamente los intereses y aspiraciones de sus representados, buscando siempre el beneficio colectivo.

Por tanto, el Poder Legislativo, al ser depositario de la voluntad general y ostentar “la máxima representación popular” (Mora-Donatto, 2006, p. 15), debe ser un

fiel reflejo de la compleja composición social, y fungir no sólo como una caja de resonancia de la opinión pública, sino como una eficaz correa de transmisión de las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Los parlamentos, entonces, deben aspirar a contar con legitimidad representativa; y ésta se logra por ser electos de acuerdo con las reglas electorales previstas en la constitución y en las leyes, pero, importantemente, por actuar “conforme al bienestar de los representados, y no como entes desvinculados de aquéllos” (Chávez Hernández, 2016, p. 177). En otras palabras, no basta con que tengan legitimidad de origen, sino que es indispensable que cuenten con legitimidad de ejercicio, que sólo se obtiene con una representación eficaz.

La función representativa es, pues, la esencia de los parlamentos modernos, y con el propósito de darle consistencia y eficacia, se han creado los partidos políticos como vehículo habitual para acceder democráticamente al poder público, de modo que *éstos* actúan como agentes postulantes de ideologías y aglutinadores de intereses, para impulsar propuestas de solución a los problemas más sentidos de la comunidad.

Precisamente, una nota distintiva de la representación parlamentaria es que, a diferencia del Ejecutivo, los legisladores desarrollan sus tareas en coordinación con la organización política que los postuló, pues la constitución garantiza la libre expresión de las corrientes ideológicas y la asociación de diputados según su afiliación de partido, a través de los grupos parlamentarios.

En consecuencia, siendo la función representativa la que da sostén a todas las demás, de su correcto ejercicio depende la posibilidad de que el parlamento cumpla la importante tarea que constitucionalmente tiene asignada: la de “ser depósito eficaz de la representación nacional” (Camacho, 2018, p. 328).

IV. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y EL PRINCIPIO DE DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA

Al ser legítimos representantes de la sociedad, los legisladores son responsables de diseñar y establecer el entramado jurídico e institucional que la comunidad requiere para lograr sus objetivos: ejercer sus derechos a plenitud, vivir con dignidad, desarrollarse y ver cubiertas, al menos, sus necesidades básicas.

Así, la función legislativa, una tarea congénita a los parlamentos, consiste, a grandes rasgos, en la creación de normas de carácter general, abstracto y obligatorio; y obedece, en buena medida, a la necesidad de otorgar seguridad y certeza jurídicas a las personas; esto es, que conozcan las reglas que rigen la vida en sociedad.

La ley es, indudablemente, una de las expresiones más acabadas de la voluntad popular; es una manifestación soberana del Estado y es también expresión del principio de separación de poderes puesto en acto, con base en el cual se determinó que todo lo relacionado con su expedición correspondiera al Legislativo, “que es el órgano representativo de la sociedad” (Berlín, 1993, p. 62).

Como manifestación democrática y uno de los pilares de los estados modernos, la ley debe ser clara, para que todos puedan entenderla, además de ser general y cierta, lo que abona al citado principio de seguridad jurídica.

Con base en esta función, el Congreso elabora las normas que permiten instrumentar y desarrollar los mandatos constitucionales, a fin de hacer posible el ejercicio efectivo de los derechos humanos y dar respuesta positiva a las distintas expresiones sociales. A través de ella, busca no solamente resolver los problemas existentes, sino también evitar que los mismos vuelvan a presentarse o tener a la mano una solución a los que posteriormente puedan surgir.

La actividad legislativa se concreta, entonces, en la elaboración de normas jurídicas de rango superior, y es la conclusión de un proceso democrático previsto en la constitución, en el que participan diversos grupos de presión o interés, además de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El proceso legislativo, tradicionalmente concebido como el conjunto de actos y procedimientos que rigen la formación, modificación, derogación y abrogación de normas jurídicas, sólo cobra sentido democrático cuando, en el transcurso de la deliberación parlamentaria, se garantiza el derecho de los grupos minoritarios a influir y moldear aquello que será objeto de votación, sin detrimento de que las decisiones sean adoptadas, en última instancia, por la mayoría.

En la elaboración de las leyes, todos los grupos parlamentarios deben tener la posibilidad de participar equitativa y significativamente en la discusión, y hacer valer, sin restricción, su condición de representantes populares. El Legislativo, entonces, antes de ser un órgano decisorio, debe ser uno deliberante donde encuentren cauce todas las expresiones, tanto mayoritarias como minoritarias.

En suma, la función legislativa no sólo debe cumplir con las formalidades previstas en la ley y sus reglamentos, sino que debe respetar el principio de deliberación democrática y garantizar, irrestrictamente, el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas, en condiciones de libertad e igualdad.

Este requisito, incorporado por la Suprema Corte a partir de múltiples sentencias, cobra especial relevancia, pues su violación o inobservancia ha provocado, en no pocas ocasiones, vicios que afectan la calidad democrática y el apego de las leyes a la constitución y, en consecuencia, se traducen en su invalidación y posterior expulsión del mundo jurídico.

Por ello, independientemente de fases y reglas procedimentales, sin duda todas importantes, es necesario comprender que el proceso legislativo y la ley, para ser constitucionalmente válidos, deben ser una expresión de la democracia representativa, de suerte que ningún ciudadano quede excluido de la posibilidad de participar a través de sus representantes.

Dicho de otro modo, merced al principio de representación política y al de deliberación democrática, “la ley no es una imposición del Estado a la sociedad sino que, como sostenía Rousseau, el autor y el destinatario de la ley son la misma persona” (Mora-Donatto, 2006, p. 82).

V. LA FUNCIÓN FINANCIERA, AL CUIDADO DE LOS RECURSOS DE LA SOCIEDAD

Vista en sentido amplio, la función financiera tiene que ver no sólo con la aprobación de los ingresos y los egresos públicos, sino también, y de manera subrayada, con la vigilancia del ejercicio de estos últimos. Se trata, pues, de “una importante actividad del parlamento, relacionada a los aspectos generales y concretos de la Hacienda Pública y de la economía de un país” (Berlín *et al.* 1998, p. 429).

Esta responsabilidad, efectivamente puede considerarse también como de control, en tanto que los instrumentos con los que dispone el Legislativo para ejercerla “inciden en lo que comúnmente conocemos como el ‘poder de la bolsa’, es decir, qué se gasta y cómo se gasta” (Mora-Donatto, 2006, p. 195).

Así, una de las facultades más importantes que tienen los parlamentos es imponer contribuciones, fijar los gastos públicos y legislar en todo lo relacionado con la materia económica, “como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos

públicos, [pues valga] recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias” (Mora-Donatto, 2001, p. 101).

La función financiera, es decir, la suma de facultades del Poder Legislativo para imponer contribuciones y definir su destino, encuentra fundamento en el poder político que el pueblo delega en la asamblea parlamentaria. “Es propio de un Estado de derecho el otorgar esta función a un órgano representativo y soberano” (Berlín, 1993, p. 136).

En México, el denominado paquete económico incluye, fundamentalmente, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, los cuales tienen el propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad, a partir de una inteligente y razonable determinación de las fuentes de recursos, así como de la priorización y distribución del gasto público.

Por otra parte, la función de control económico que realiza el Congreso, es decir, la de fiscalización, está ligada irremediamente a la manera en que los ingresos son recaudados y los egresos son ejercidos. Se trata, pues, de una función de control, complementaria de la financiera.

La evaluación de la gestión financiera constituye una de las actividades más destacadas y trascendentales que caracterizan a los parlamentos en el contexto de los estados democráticos de derecho; la fiscalización tiene por objeto garantizar, ante los representados, que sus recursos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, racionalidad y eficiencia.

En nuestro país, la facultad de fiscalización es exclusiva de la Cámara de Diputados, con base en lo previsto por la fracción VI del artículo 74 constitucional, la cual establece que corresponde a ésta revisar y, en su caso, aprobar la cuenta pública, para lo cual se apoyará en la Auditoría Superior de la Federación.

En otras palabras, para que la primera esté en condiciones de cumplir con su función de fiscalización, requiere del diagnóstico que lleve a cabo la segunda, es decir, del trabajo técnico de análisis del ejercicio del gasto público.

No obstante, esta actividad de carácter técnico no puede sobreponerse, en modo alguno, a la función política relativa al control de la gestión financiera. Es más, debe entenderse que la primera es accesoria de la segunda, si nos atenemos a la naturaleza del mandato, pues los legisladores son los que ostentan la representación popular.

VI. LA FUNCIÓN DE CONTROL: INSTRUMENTO DEL PODER CIUDADANO

La función de control a cargo del parlamento tiene como finalidad evitar el ejercicio arbitrario y desmesurado del poder, principalmente del Ejecutivo, en perjuicio de la comunidad. Por tanto, es necesario limitar el poder mediante el establecimiento de frenos y contrapesos, espacio vital del Legislativo.

Reconociendo que “sólo el poder frena al poder”, el control a cargo de la asamblea legislativa “debe ser oportuno, de manera que el pueblo, como titular de la soberanía, pueda conocer a través del parlamento las actividades del ejecutivo y la valoración que éstas merecen de los representantes populares” (Berlín, 1993, p. 140).

En consecuencia, el control de la acción gubernamental es una de las tareas más relevantes de cualquier parlamento. En mi opinión, se trata de una función que asegura el equilibrio entre los poderes, a partir de un modelo de facultades compartidas, de forma tal que todos son controladores y controlados.

Un adecuado desarrollo de la función de control permite no sólo consolidar un sano equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino fortalecer el principio de representación entre aquél y la sociedad. Si bien el control parlamentario se materializa, principalmente, por medio del control económico y del político, me centraré en este último.

Actualmente, el Congreso tiene la facultad de ratificar o nombrar a servidores públicos que, dada la enorme relevancia de su responsabilidad para el Estado mexicano, deben ser designados a partir de un procedimiento *ad hoc* que exige la participación de más de una instancia de poder.

Es indudable que, en la medida en que un nombramiento sea producto de la colaboración entre poderes, gozará de mayor legitimidad, pues los intereses de los ciudadanos serán respetados y atendidos, y la decisión final deberá ser consecuencia del diálogo, de la deliberación y del acuerdo.

En este caso, estamos frente a lo que la teoría del acto jurídico ha denominado actos complejos (Fraga, 2012, p. 229), pues para que la designación de dichos servidores públicos tenga validez jurídica y produzca consecuencias de derecho, es indispensable el concurso de voluntades y la existencia de un vínculo de colaboración.

La función de control parlamentario, en su vertiente de nombramientos y ratificaciones, no es exclusiva de alguna de las cámaras del Congreso, sino que la propia

constitución ha delineado una razonable distribución de la misma, garantizando el equilibrio entre ambas.

Corresponde al Senado, por ejemplo, ratificar al Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal y al de Relaciones Exteriores; a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores del ramo, así como coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Además es competente para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República. De igual forma, elegirá a los magistrados electorales de las salas superior y regionales, a propuesta de la Suprema Corte.

Designará también, con base en las reglas previstas en la constitución, a los integrantes de la mayoría de los organismos constitucionales autónomos. Sobre el particular, es posible identificar procedimientos de naturaleza variada:

- a) Nombramientos que realiza el Senado, “previa realización de una amplia consulta a la sociedad”, y que pueden ser objetados por el Presidente de la República: comisionados del INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales).
- b) Nombramientos propuestos por el Ejecutivo Federal y que deben ser ratificados por el Senado: comisionados de la COFECE (Comisión Federal de Competencia Económica) y del IFT (Instituto Federal de Telecomunicaciones).
- c) Nombramientos realizados por el Presidente de la República y que deben ser aprobados por el Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente: integrantes de la Junta de Gobierno del INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), así como subgobernadores del Banco de México.
- d) Nombramientos que realiza el Senado o, en sus recesos, la Comisión Permanente, sin la intervención de otro poder: presidente e integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

e) Nombramientos en los que el Senado elabora una lista, el Ejecutivo Federal la analiza y remite una terna para que, finalmente, la cámara alta designe: titular de la Fiscalía General de la República.

La Cámara de Diputados, por su parte, está facultada para ratificar al Secretario de Hacienda, así como a los demás empleados superiores del ramo.

De igual manera, le corresponde, sin intervención de otro poder, nombrar a los consejeros electorales del INE (Instituto Nacional Electoral), al Auditor Superior de la Federación, a los comisarios de PEMEX (Petróleos Mexicanos) y de la CFE (Comisión Federal de Electricidad), así como a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos.

Mención aparte merece el nombramiento de los integrantes del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), pues a pesar de que adquirió autonomía constitucional desde 2014, la ausencia de una ley reglamentaria ha provocado que continúe siendo un organismo descentralizado, cuyo titular es nombrado libremente por el Ejecutivo.

VII. PLURALIDAD Y PROPORCIONALIDAD PARA UNA REPRESENTACIÓN EFECTIVA

La democracia representativa tiene, entre otras importantes bondades, que la pluralidad, es decir la diversidad de opiniones existentes en una sociedad, se vea reflejada en los parlamentos, con la finalidad de que las ideas, visiones, así como las necesidades y exigencias más variadas sean oportunamente escuchadas y adecuadamente atendidas.

De ahí que el establecimiento del sistema electoral mixto con dominante mayoritario en 1977 haya sido determinante para que la voluntad popular se tradujera de mejor manera en la conformación de la Cámara de Diputados. Es decir, al atemperar las distorsiones que naturalmente generaba un sistema de mayoría relativa puro, se logró reflejar, con mayor precisión, el número y porcentaje de votos de cada opción partidaria en el número de curules.

Siendo, entonces, depositario de la representación nacional, la integración del Poder Legislativo debe ser, en la medida de lo posible, un espejo de las preferencias electorales, de suerte que tanto las mayorías como las minorías estén en condiciones de participar equitativamente en el trabajo legislativo. De ahí que “la estructura

interna de todos los parlamentos deba reflejar la diversidad de corrientes políticas” (Mora-Donatto, 2006, p. 22).

Para garantizar el derecho a la participación de todos los grupos parlamentarios, en condiciones de igualdad, la pluralidad no sólo debe ser respetada, sino que debe estar reflejada proporcionalmente en los distintos órganos de gobierno y de trabajo de las cámaras, pues las “garantías a las minorías son requisito indispensable para lograr integrar un parlamento libre y democrático” (Berlín, 1993, p. 133).

En mi concepto, la pluralidad es una nota indispensable del Poder Legislativo, mientras que la proporcionalidad será el instrumento para garantizar que aquélla se manifieste, en su justa dimensión, en el quehacer parlamentario, a fin de que no sólo las mayorías, sino subrayadamente las minorías, tengan oportunidad para moldear aquello que será objeto de discusión y posterior votación.

Es por ello que la ley y los reglamentos que regulan el funcionamiento y la vida interna del Congreso mexicano, así como la práctica parlamentaria, consideran al criterio de proporcionalidad como requisito indispensable para:

- a) Tomar decisiones al interior de la Junta de Coordinación Política, a través del denominado voto ponderado, en el que cada coordinador parlamentario representa tantos votos como integrantes tenga su bancada.
- b) Conformar la Comisión Permanente, en razón del número de legisladores que integre cada uno de los grupos parlamentarios.
- c) Integrar comisiones de estudio y dictamen, comisiones especiales, comités, grupos de trabajo, delegaciones de diplomacia parlamentaria y grupos de amistad.
- d) Definir el orden de intervención en la discusión de dictámenes y minutas, así como para la presentación de iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo.
- e) Determinar el número de preguntas parlamentarias que podrán formular los grupos parlamentarios, con motivo del análisis de los informes de gobierno.
- d) Asignar recursos financieros o subvenciones para el desarrollo de las actividades legislativas y de representación de los grupos parlamentarios.

Como se advierte, pluralidad y proporcionalidad son dos notas distintivas de la representación parlamentaria. Incluso, recientemente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que la inobservancia de estos criterios, tratándose de la integración de la Comisión Permanente, vulnera el derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía.¹³

Esta resolución constituye, a todas luces, una importante evolución de la línea jurisprudencial que, durante años, mantuvo el propio Tribunal, pues anteriormente consideraba que este tipo de actos se regían por el Derecho Parlamentario y, por tanto, escapaban de su ámbito de competencia. En el caso particular concluyó:

“...ordenar a la Cámara de Diputados y a la JUCOPO [Junta de Coordinación Política] que, en la próxima integración de la Comisión Permanente, las diputaciones estén representadas en ese órgano bicameral conforme al principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad”.¹⁴

Lo anterior significa un importante avance para la democracia representativa, pues la pluralidad y la proporcionalidad la fortalecen, y favorecen la presencia virtual de aquellos ciudadanos que votaron por una opción minoritaria.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

La constitución es la expresión jurídica del poder democrático, no sólo por tratarse de la ley suprema, sino porque consagra, al más alto nivel normativo, un conjunto de principios, reglas y decisiones de carácter fundamental que, entrelazados, hacen posible que al poder se acceda y luego se ejerza democráticamente. Así pues, el ejercicio de los derechos humanos, la soberanía popular, el republicanismo, la división de poderes, la representación política y el federalismo, son inherentes de la democracia.

¹³ Expediente SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, y expediente SUP-JE-281/2021 y acumulado, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1453-2021> y <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-0281-2021>, [consultados: 12/04/2022].

¹⁴ Tomado del expediente SUP-JE-281/2021 y acumulado.

Siendo importantes todos los poderes, el Legislativo, al ostentar la máxima representación nacional y ser la expresión más depurada de la democracia representativa, debe asumir un papel mucho más protagónico en la tarea de horizontalizar, equilibrar y racionalizar el poder público, echando mano de la fortaleza que le brinda su integración plural y colegiada, y ejerciendo decididamente sus muy importantes y variadas funciones.

Para ello, es inaplazable imprimir mayor calidad a la representación parlamentaria, pero su fortalecimiento va mucho más allá de las gastadas e incluso contradictorias fórmulas de reducir el número de legisladores o eliminar el principio de representación proporcional. La rendición de cuentas y la transparencia son una inmejorable oportunidad para perfeccionar la representación y, en consecuencia, afianzar la relación entre la comunidad y sus representantes.

La reelección legislativa consecutiva también es un instrumento que permitirá construir una relación más estrecha entre los legisladores y sus representados. No obstante, al haber sido utilizada por primera vez en los recientes comicios federales de 2021, será necesario realizar un análisis cuidadoso que permita potenciar sus ventajas y corregir sus fallas.

El parlamento mexicano debe consolidarse como una instancia de control político que, lejos de obstaculizar, enriquezca las decisiones y robustezca el sistema de frenos y contrapesos, a partir de una responsable y siempre bienintencionada colaboración entre poderes. Como mencioné anteriormente, un adecuado desarrollo de la función de control parlamentaria fortalecería la representación.

Específicamente, tratándose de nombramientos y ratificaciones, es importante ensanchar los canales de participación ciudadana, sin detrimento de que el Congreso, o la cámara a la que le corresponda, resuelva exclusiva y soberanamente. Una medida adicional, que abonaría considerablemente a fortalecer la confianza y, por tanto, el principio de representación, consiste en eliminar las votaciones por cédula, comúnmente llamadas votaciones secretas. En la actualidad, es injustificable que este tipo de decisiones, importantísimas para la república, no sean públicas.

Finalmente la ley, para ser una auténtica expresión de la voluntad popular, debe ser producto de una deliberación pública, franca, libre y democrática, en la que se garantice el derecho de los grupos minoritarios a participar de forma equitativa y significativa, de suerte que todos los ciudadanos puedan intervenir, virtualmente, a

través de sus representantes. El parlamento, en síntesis, debe ser un espacio para la deliberación, antes que para la decisión, aunque legítima, de las mayorías.

Hagámonos cargo, pues, de que la ciudadanía representada es la gran protagonista de la democracia; y de que el ejercicio del poder sólo será democrático en la medida en que se ofrezcan buenos y abundantes resultados que permitan a las personas alcanzar la felicidad, como cada una la conciba, en un clima de libertad, justicia y paz.

FUENTES DE CONSULTA

- Barceló Rojas, D., 2010. El sistema representativo mexicano. El gobierno de los iguales. En: H. Fix Zamudio, Héctor y D. Valadés, (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México: UNAM-El Colegio Nacional.
- Berlín Valenzuela, F., 1993. *Derecho Parlamentario*, México: Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho.
- Berlín Valenzuela, F. (coord.), 1998. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª ed., México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura.
- Camacho, C., 2017. *CLXX Aniversario del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Restablecimiento del sistema federal en México. Discursos, planes, proclamas, decretos, leyes, actas y otros documentos en torno al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*, tomo I, México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.
- Camacho, C., 2018. *El Poder Legislativo Mexicano*, tomo II, México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.
- Carbonell, M. et al. (comps.), 2004. *Constituciones Históricas de México*, México: Porrúa-UNAM.
- Chávez Hernández, E., 2016. *El Derecho Parlamentario Estatal Mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ferrer Muñoz, M., 2004. Apuntes sobre la historia del Congreso en México, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 54 (241), pp. 147-165.
- Fraga, G., 2012. *Derecho Administrativo*, 48ª ed., México: Porrúa-UNAM.
- García-Domínguez, M., 2003. *El sistema de gobierno de los municipios en México. Críticas y propuestas de cambio*, México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

- González Oropeza, M. y Del Rosario Rodríguez, M., 2015. Federalismo y elecciones en México. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (7-8), pp. 37-59.
- Mora-Donatto, C., 2001. Instrumentos constitucionales para el control parlamentario, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (4), pp. 85-113.
- Mora-Donatto, C., 2006. *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa.
- Orozco Henríquez, J., 2010. Evolución y perspectivas del sistema representativo mexicano. En: H. Fix Zamudio, Héctor y D. Valadés, (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México: UNAM-El Colegio Nacional.
- Rodríguez Blanco, V., 2009. El régimen electoral de la Constitución de Cádiz; la elección de diputados a Cortes, *Revista de Sociales y Jurídicas*, Extra 5, pp. 168-182.
- Sordo Cedeño, R., 2010. Los procesos electorales del centralismo: 1836-1845. En: Aguilar Rivera, J.A. (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México: Fondo de Cultura Económica-CONACULTA-IFE-Biblioteca Mexicana.

LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL PODER LEGISLATIVO PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD EN INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL

*Luz de Azucena Rueda de León Contreras**

La acción de inconstitucionalidad —prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— es un medio de control abstracto¹ mediante el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce y resuelve sobre la posible contradicción entre una norma de carácter general y las disposiciones de la Ley fundamental.

En sus diversos incisos, la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal establece los supuestos de procedencia y precisa quiénes son los actores legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad.

Para los fines que se plantean en esta colaboración, debe destacarse que varias de las hipótesis de legitimación procesal que se prevén en el precepto constitucional en comento se refieren a representaciones parlamentarias calificadas, bien del Congreso de la Unión o de las legislaturas propias de cada entidad federativa.

En efecto, los incisos a), b) y d) de la disposición en comento se refieren a la posibilidad de que los diputados federales, los senadores, o bien, los diputados locales, promuevan acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando constituyan una representación calificada equivalente al 33 por ciento de los integrantes del órgano parlamentario de que se trate, además de que las normas generales que se impugnen deben ser de su respectiva competencia, es decir, los diputados federales y los senadores están legitimados para impugnar leyes federales; estos últimos, además, pueden controvertir los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

* Profesora de asignatura de la Facultad de Derecho, UAEMEX. Correo electrónico: aruedadeLeón@hotmail.com

¹ Se dice que es un medio de control abstracto porque su ejercicio no requiere que se haya causado afectación o agravio previo alguno. Basta con que la norma general que se estime contraria a la Constitución federal entre en vigor para que se actualice su procedencia.

Por su parte, los diputados de los congresos locales están en posibilidad de combatir —mediante la acción de inconstitucionalidad— las leyes expedidas por su respectivo órgano legislativo.

Sin embargo, las previsiones constitucionales y legales relativas a la legitimación procesal para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a cargo de los órganos legislativos han debido ser objeto de interpretación judicial, ante la falta de precisión normativa sobre los alcances de los supuestos de procedencia.

Por ello, el propósito de este capítulo es analizar dichos criterios jurisdiccionales y ofrecer una opinión propia, en relación con la necesidad de aclarar las hipótesis que posibilitan a las asambleas parlamentarias promover el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad.

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD

Se entiende por *control de constitucionalidad* el conjunto de mecanismos e instrumentos jurídicos esencialmente de carácter procedimental, cuya finalidad es lograr el restablecimiento del orden previsto en las disposiciones constitucionales, cuando este se ha visto violado o desconocido por normas de inferior jerarquía.

A lo largo de la historia, el control de constitucionalidad se ha establecido mediante diversos diseños y a cargo de distintos órganos de Estado; sin embargo, independientemente del modelo adoptado, el control de constitucionalidad descansa en el principio de supremacía constitucional, cuya observancia es inexcusable, con independencia de que el sistema jurídico cuente, o no, con una constitución escrita.²

Tena (1991: 491) analiza el principio fundamental que inspiró el establecimiento de los medios de defensa de la constitucionalidad, concluyendo que, si el orden que instituye la Ley Suprema pudiera ser violado impunemente, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos.

² Las constituciones escritas son documentos normativos que fijan la organización política de un Estado, delimitan sus órganos de gobierno y los procedimientos para el ejercicio de sus atribuciones, así como los mecanismos para que los individuos hagan valer sus derechos frente a los mismos. En cambio, en los sistemas jurídicos de constitución no escrita, las normas fundamentales se encuentran dispersas, toda vez que no forman parte de una codificación específica; en dichos sistemas, las previsiones constitucionales también pueden derivar de la aplicación del derecho consuetudinario.

Desde una perspectiva filosófica, el liberalismo clásico se considera precursor del constitucionalismo, pues tal ideología propugna por el reconocimiento de la libertad como valor supremo y de la preservación de los derechos individuales como fin principal del Estado (Amaya, 2015: 33).

En el ámbito de la teoría del derecho, el control y la división de poderes, estos valores se erigen como posturas teóricas fundamentales sobre las cuales se sustentan los distintos modelos de control constitucional. Desde luego, la esencia de tales postulados descansa en el reconocimiento del principio de supremacía constitucional.

De este modo, “la teoría de la fuerza normativa de la Constitución expone estos conceptos y complementa la doctrina de la supremacía, al postular que la Constitución posee la fuerza normativa jurídica de aplicabilidad, exigibilidad y obligatoriedad” (Amaya, 2015: 54).

Ahora bien, por lo que se refiere al orden jurídico mexicano, el 10 de junio de 2011 se reformó la Constitución para incluir, entre otros elementos, el concepto de *derechos humanos* y su reconocimiento no solo en el orden constitucional mexicano, sino también en los tratados internacionales suscritos por nuestro país. De este modo, el Capítulo I del Título Primero fue denominado “De los Derechos Humanos y sus Garantías” y se realizaron diversas modificaciones al artículo 1.º en el mismo sentido, redactándose tal y como hoy se encuentra vigente.

Con esta reforma constitucional se ampliaron las posibilidades de control de los actos de autoridad, pues estos ya no tendrían como único parámetro de observancia la Carta Magna; ahora deberían ajustarse además al derecho internacional aplicable en México en materia de derechos humanos.

Así surgió el concepto de *control de convencionalidad*, como imperativo para que todos los órganos del Estado mexicano, al resolver cualquier asunto de su competencia que entrañe el ejercicio de algún derecho humano, atiendan las previsiones fundamentales del derecho nacional, así como las disposiciones contenidas en tratados o convenciones internacionales.

Existe consenso entre los doctrinarios en otorgar la paternidad de la expresión “control de convencionalidad” a García Ramírez (México), exjuez y presidente de la Corte IDH, que la utiliza por vez primera en un voto razonado emitido en el “Myrna Mack Chang *vs.* Guatemala”, suponiendo una institución de origen reciente y en plena etapa de consolidación

y afirmación. En el marco de esta primera casuística, afinco dicha expresión que poco a poco fue utilizada en los demás casos posteriores (Aragón, 2002: 365).

En el desarrollo de este mecanismo de control se han emitido interpretaciones diversas sobre su contenido y alcances, principalmente en relación con su aplicación oficiosa y sin darle carácter subsidiario respecto del orden constitucional propio de cada Estado.

Los más recientes criterios de la Suprema Corte de Justicia destacan que el control de convencionalidad ha de realizarse oficiosamente y que no debe aplicarse subsidiariamente en relación con la Carta Magna; es decir, debe llevarse a cabo no obstante que nuestra Constitución reconozca el derecho humano que se estime conculcado, como se advierte en las tesis jurisprudenciales 1a./J. 38/2015 (10a.) y 2a./J. 69/2014 (10a.), que llevan por rubro: “Control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio. No es una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo aun cuando el derecho humano de que se trate esté contenido en la Constitución federal”, y “Control de constitucionalidad y convencionalidad. Condiciones para su ejercicio oficioso por los órganos jurisdiccionales federales”, respectivamente.

En este sentido, tanto el análisis de regularidad constitucional como el de regularidad convencional constituyen el propósito del control de constitucionalidad.

ORIGEN DE LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Para estar en posibilidad de referir los antecedentes de la acción de inconstitucionalidad como instrumento de control de la supremacía de la Ley fundamental es preciso acudir al Derecho comparado, destacando los modelos pioneros en el control abstracto por vía judicial.

La Ley Orgánica de la Administración y Régimen Municipal de Colombia, publicada el 22 de junio de 1850, introdujo la figura jurídica de la acción popular de inconstitucionalidad, cuyas resoluciones sí tenían efectos *erga omnes*. Sin embargo, sus alcances también eran muy limitados, porque solo podían interponerse en contra de ordenanzas y acuerdos de las cámaras provinciales y de los cabildos parroquiales, pero no en contra de leyes federales o estatales.

Otro elemento que distingue a esta institución jurídica del diseño actual de las acciones de inconstitucionalidad era, precisamente, su carácter popular,³ que se opone a las previsiones actuales en materia de legitimación procesal para ejercitar este medio de control constitucional.

Otro antecedente de la acción de inconstitucionalidad lo encontramos en la Constitución venezolana de 1858 que, para algunos autores como Ayala Corao (como se citó en Brage, 2000: 60), “fue la primera en consagrar el control judicial concentrado de la constitucionalidad de las leyes, setenta años antes de que Hans Kelsen expusiera en Europa su tesis sobre el particular”.

Sin embargo, el sistema judicial venezolano de esa época carecía de órganos jurisdiccionales *ad hoc* para realizar el examen de regularidad constitucional; además, su procedencia únicamente se limitaba a los actos legislativos provenientes de las asambleas provinciales o locales, excluyendo de todo control a los cuerpos normativos de carácter federal (Brage, 2000: 61).

Aunque el diseño constitucional de este medio de control era muy limitado, merece ser mencionado como precursor del control abstracto de la constitucionalidad de las leyes, sobre todo, porque se gestó en el continente americano. Por ello, Brage (2000: 62-63) considera que los primeros antecedentes directos de la acción de inconstitucionalidad en Latinoamérica se encuentran en la Constitución venezolana de 1858, que consagra el control judicial, concentrado de la constitucionalidad de las leyes; y en la acción popular de inconstitucionalidad, contemplada en la Ley Orgánica de la Administración y Régimen Municipal de Colombia, publicada el 22 de junio de 1850.

En ambos medios encontramos la inquietud de estos Estados de mantener la supremacía constitucional sobre algunos ordenamientos secundarios, aunque con algunas peculiaridades que limitaron su alcance, como es el caso de la acción popular.

Ahora bien, sin duda, el antecedente más importante de la acción de inconstitucionalidad, en términos de claridad y precisión, se encuentra en la Constitución austriaca del 1920, fuertemente influenciada por las teorías del Kelsen en torno a la jurisdicción constitucional especializada, “cuya competencia más característica iba a ser precisamente la de conocer de los procesos incoados mediante las ‘acciones de

³ Mediante la acción popular de inconstitucionalidad, cualquier ciudadano afectado por una ordenanza o acuerdo podía solicitar la declaratoria correspondiente, cuyos efectos serían generales.

inconstitucionalidad', o si se prefiere, en terminología germánica, de los procesos de control normativo abstracto de la constitucionalidad" (Brage, 2000: 59-60).

Antes de promulgarse la Constitución de referencia, la normatividad austriaca introdujo ciertos elementos en esta materia, que vale la pena destacar.

La primera referencia histórica que debe considerarse es la Ley del 25 de enero de 1919, en la que Hans Kelsen tuvo un papel preponderante, y cuyo resultado fue la institucionalización de un tribunal constitucional austriaco o *Verfassungsgerichtshof* (Brage, 2000: 63).

Sin embargo, este Tribunal solo lo fue de nombre, ya que no se trataba de un órgano de control normativo de la constitucionalidad. En términos reales, la situación del Poder Judicial seguía siendo igual que durante la época del Imperio austriaco, esto es, existía una prohibición absoluta hacia el Poder Judicial para intervenir en el control de la constitucionalidad de las leyes promulgadas.

El segundo referente fue la Ley Constitucional de Representación Nacional, del 14 de marzo de 1919, en la cual se introdujo el control previo de la constitucionalidad de las leyes de los *Länder*, que eran las demarcaciones territoriales equiparables a los estados o provincias integrantes de ese país. El control se ejercía a petición del gobierno federal y con motivo de conflictos competenciales entre los *Länder* y la Federación, correspondiéndole al Tribunal Constitucional el conocimiento de las impugnaciones.

Aunque este fue el primer medio de control de constitucionalidad auténtico en la normatividad austriaca, presentaba ciertas limitaciones que le restaban efectividad: por una parte, solo podían impugnarse proyectos de ley, pero no leyes ya promulgadas, y por la otra, solo procedía la impugnación cuando los proyectos provenían de los *Länder*, pero nunca cuando eran de la federación.

Finalmente, el 1.º de octubre de 1920 se incorporó en la Constitución austriaca el sistema de control constitucional concentrado y autónomo en el Tribunal Constitucional, en cuyas funciones estaba la de controlar la constitucionalidad de las leyes secundarias bajo la premisa teórico-jurídica de la pirámide kelseniana, donde el ordenamiento jurídico adopta esta figura, ubicando en su cúspide a la Constitución, para representar que las normas de mayor jerarquía controlan a las de menor rango (Brage, 2000: 64).

NACIMIENTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En el contenido de las instituciones jurídicas mexicanas que históricamente se han desarrollado con la finalidad de salvaguardar la prevalencia de los derechos y principios constitucionalmente establecidos, se advierten esbozos normativos para incluir el control abstracto de constitucionalidad.

Es el caso del Proyecto de reformas a las Siete Leyes Constitucionales de 1836 o el Acta de Reforma de 1847, dentro de las cuales se incluían previsiones tendientes a garantizar el apego de las leyes al orden constitucional vigente, aun cuando estas no hubiesen tenido acto alguno de aplicación.⁴

Cossío (2013) señala que el modelo actual de control de la constitucionalidad en nuestro país es el resultado de la evolución del juicio de amparo, las nociones de control difuso y control de regularidad, que propiciaron la instrumentación de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad y, para ser más precisos:

Tiene dos antecedentes claros en el constitucionalismo mexicano. El primero, la disposición del artículo 12 de la segunda de las Siete Leyes constitucionales, que facultaba al Supremo Poder Conservador para “declarar la nulidad de una ley o decreto [...] cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución”. Debiendo ser exigida dicha declaración por el Supremo Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia, o bien, 18 miembros del Poder Legislativo; y el segundo, las disposiciones contenidas en 22, 23 y 24 del Acta de Reforma de 1847, por las que [...] el Congreso General podía anular leyes de los estados que fueren violatorias de la Constitución, al tiempo que estos últimos podían hacer lo propio respecto de leyes emitidas por el primero (Camacho, 2014: 39).

El control de la constitucionalidad es una característica *sine qua non* de los regímenes democráticos, en los que se reconoce el principio de separación y colaboración de poderes, entre los cuales es preciso establecer frenos y contrapesos que impidan el ejercicio abusivo o ilimitado de alguno de ellos.

⁴ Por ello, Huerta (2003: 937) considera que el control abstracto permite identificar el eventual conflicto entre una norma de inferior jerarquía, frente al texto constitucional, sin que sea necesario acto de aplicación alguno, pues la intención es evitar, *a priori*, la existencia de una ulterior controversia.

Si bien es cierto que, desde su texto original, la Constitución de 1917 estableció mecanismos precisos para el control judicial de la regularidad constitucional, los elementos del control abstracto se advertían incipientes e inacabados.

Tuvieron que transcurrir 77 años para que la acción de inconstitucionalidad se instituyera como un medio de control abstracto de la constitucionalidad y que también se precisaran los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, porque:

En 1994 en el multicitado artículo 105 constitucional, finalmente a través del proceso reformatorio necesario, se definieron los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales en la fracción I y en la fracción II, se estableció por primera vez la “acción abstracta de inconstitucionalidad”, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de ese año (Gutiérrez, 2018: 37).

Sin embargo, como toda norma jurídica cuya naturaleza es perfectible, la regulación de las acciones de inconstitucionalidad en la Ley fundamental ha sufrido diversas reformas desde su publicación original. Gutiérrez (2018: 39) considera que el texto primigenio regulador de este medio de control impidió que se alcanzaran “los resultados esperados por virtud de los múltiples obstáculos que el legislador estableció para su ejercicio”.

La redacción del artículo 105 constitucional, reformado por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre en 1994, en la porción relativa a las acciones de inconstitucionalidad, contemplaba la legitimación de este medio de control constitucional solo para:

- a) El treinta y tres por ciento de las integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales;

- d) El treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Sin duda, uno de los obstáculos a que se refiere Gutiérrez (2018) era la exclusión constitucional de las normas de carácter electoral, dentro del sistema de control abstracto recién creado en la Ley fundamental y, como afirma el autor en cita, ese hecho resultaba inentendible desde la óptica meramente constitucional, pero era claramente explicable desde una perspectiva política; no obstante, representaba “una lesión democrática por parte del legislador a un pretendido sistema de justicia constitucional integral” (Gutiérrez, 2018: 40).

Este desacierto normativo fue subsanado a través de la reforma al artículo 105, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, por virtud de la cual se eliminó la porción normativa *con excepción de las que se refieran a la materia electoral*, contenida en el primer párrafo de la fracción II del numeral en cita. Correlativamente, en esta reforma constitucional se incorporó a los partidos políticos registrados, ante el entonces Instituto Federal Electoral, como entes legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad.

La influencia del pensamiento teórico sobre los derechos humanos que ha venido gestándose en la época contemporánea⁵ dio lugar a que la fracción II del artículo 105 constitucional fuese nuevamente reformada el 14 de septiembre de 2006, adicionando un inciso g), con base en el cual ahora podrían accionar este medio de control, tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito federal, así como de tratados internacionales que vulnerasen los derechos humanos consagrados en la Constitución—, así como

⁵ Carpizo (2000: 20-21) refiere la existencia de los llamados derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, que se componen —respectivamente— de los derechos humanos, civiles y políticos; de los derechos económicos, sociales y culturales y, finalmente, de los derechos de solidaridad. Estos últimos (los derechos de solidaridad o de tercera generación) se estructuran como la base de la cultura política y jurídica de la época moderna para garantizar que los individuos y las naciones puedan coexistir pacíficamente y fortalecer el tejido social, materializándose a través del reconocimiento del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a la paz, el derecho al desarrollo y el derecho al patrimonio común de la humanidad.

los organismos estatales de protección de los derechos humanos —en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales— y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal —en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a la porción normativa antes transcrita, mediante la cual se agregaba que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podía combatir en acción de inconstitucionalidad, no solo las violaciones a los derechos humanos consagrados en la Ley Suprema, sino también en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Desde luego, con esta adición se dio un paso importante en el establecimiento y posterior desarrollo del control de convencionalidad dentro de nuestro sistema jurídico, en el que se considera que los instrumentos internacionales suscritos por México, junto con nuestra Carta Magna, constituyen la Ley Suprema del país.

Nuevamente, en el ánimo de ampliar los parámetros de procedencia de las acciones de inconstitucionalidad y debido al reconocimiento de un nuevo grupo de derechos humanos (los relativos a la información pública y la protección de datos personales), el 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la adición del inciso h) a la fracción II del artículo 105 constitucional, gracias a la cual también podrían iniciar acciones de inconstitucionalidad los organismos garantes de estos derechos, tanto federal, como locales.

Apenas tres días después de esta modificación, el 10 de febrero de 2014, se publicó la reforma a los incisos c) y f), así como la adición del inciso i) del segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional.

Con esta reforma, en el inciso c) se amplió la legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad al Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; en el inciso f) se sustituyó la referencia al Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral, y en el inciso i) se hizo lo propio en relación con el Procurador General de la República, cuya existencia jurídica había concluido, debido a la creación de la Fiscalía General de la República, cuyo titular ahora podía impugnar leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Finalmente, en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2016, se publicó la última modificación al numeral que nos ocupa, en la que únicamente se

realizaron adecuaciones para darle congruencia con otras disposiciones normativas de reciente creación, así como para perfeccionar el uso de la terminología empleada. En este sentido:

1. Se eliminó la referencia las leyes del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
2. Se modificaron las expresiones *órganos legislativos estatales* por *Legislaturas de las entidades federativas*, y *estados de la República* por *entidades federativas*;
3. Se suprimieron las referencias a la Comisión de Derechos Humanos, al órgano garante del derecho a la información y a la Asamblea Legislativa, todos del entonces Distrito Federal.

CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

La *acción de inconstitucionalidad* es un mecanismo que ha venido a contribuir en la construcción de un sistema de frenos y contrapesos entre las instancias de gobierno depositarias del poder soberano. Se le define como:

Un instrumento a través del cual se anula una ley por ser contraria a la Constitución. Dicha acción tiene dos notas que la distinguen de otros instrumentos de derecho procesal constitucional. La primera de ellas es que establece como condición que el procedimiento constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe iniciarse treinta días después de publicada la ley o norma cuestionada y, en segundo lugar, que los sujetos legitimados para intentar la acción de inconstitucionalidad son los titulares de instituciones públicas, no los ciudadanos (Valls, 2011).

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos jurisdiccionales sometidos al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los entes constitucionalmente legitimados:

En los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose

en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales (Castro, 1996: 196-197).

Se trata de un mecanismo de control constitucional de revisión judicial abstracto⁶ y *a posteriori*, que se tipifica como un sistema de control de revisión judicial concentrado por vía principal, de efectos generales, declarativos y futuros (Rojas, 1996: 45).

También se le define como “una vía de impugnación directa de la validez jurídica (constitucionalidad) de las normas, porque su efecto final, en caso de prosperar la solicitud planteada por el actor, es la de abrogar una ley o tratado internacional” (Reyes, 2000: 104-105).

La acción de inconstitucionalidad es un medio que se enmarca en el ejercicio de los controles relativos a los frenos y contrapesos que aprovechan recíprocamente los órganos de autoridad, como instrumentos para el acotamiento del poder. Su objeto es evidenciar la violación o contravención a la letra o espíritu de las normas constitucionales, resultado del análisis de leyes o normas de carácter general provenientes del órgano legislativo. Por ello, su finalidad consiste en salvaguardar la supremacía constitucional, asegurando la construcción de un andamiaje normativo acorde con las disposiciones de la Ley fundamental.

En tal virtud, los argumentos para sustentar esta acción deben encaminarse a provocar que la máxima autoridad judicial declare la invalidez constitucional de las normas impugnadas,⁷ pues debe entenderse que estas se combaten por considerarse contrarias a la Carta Magna.

En el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, propiamente no existe un procedimiento contencioso, ni una determinación concreta de autoridad cuya fuerza o validez se controvierta; antes bien, el propósito de esta vía judicial es evidenciar la discordancia entre una norma general y la Ley fundamental.

En interpretación del más alto tribunal, el propósito que se persigue con este medio de control constitucional consiste en preservar la unidad del orden jurídico

⁶ Como ya se mencionó, es un medio de control abstracto porque su ejercicio no requiere que se haya causado afectación o agravio directo al accionante.

⁷ De acuerdo con el último párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas siempre que fueren aprobadas por una mayoría de, cuando menos, ocho votos.

nacional, a partir del parámetro constitucional; es decir, salvaguardar dicha unidad, a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema.⁸

PROCEDIMIENTO PARA SU EJERCICIO Y REGLAS APLICABLES

El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad está sujeto a las reglas procesales de carácter común. En ese sentido, para comenzar se aludirá a las instituciones de improcedencia y sobreseimiento.

Estas dos figuras procedimentales se encuentran estrechamente vinculadas, ya que el sobreseimiento es la resolución jurisdiccional en la cual se determina que existe algún obstáculo jurídico o de hecho que impide entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada, es decir, alguna causal de improcedencia.

Del contenido del artículo 65, relacionado con los numerales 19 y 20, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se obtienen las causales de improcedencia aplicables a las acciones de inconstitucionalidad. En ese sentido, el medio de control constitucional no procede:

- 1) Contra determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2) Contra normas generales que sean materia de una acción pendiente de resolver, cuando haya identidad de partes, normas y conceptos de invalidez;
- 3) Contra normas generales que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez;
- 4) Cuando hayan cesado los efectos de la norma general materia de la acción;
- 5) Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en la ley, y
- 6) En los demás casos donde la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

⁸ Estos elementos están contenidos en la tesis P. IV/2008, que lleva por rubro: “Interpretación conforme en acciones de inconstitucionalidad, cuando una norma admita varias interpretaciones debe preferirse la compatible con la Constitución”.

Correlativamente, el sobreseimiento procede en dos casos: a) cuando sobreviniere alguna de las causas de improcedencia, y b) cuando se demuestra que no existe la norma general materia de la acción de inconstitucionalidad.

Agraz (2005) analiza los principios procesales que rigen el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, destacando que estos —aun cuando se enmarcan en el universo de principios procesales comunes al ejercicio de otras acciones— revisten características propias, que responden a la naturaleza del medio de control que nos ocupa.

Sobre el principio de *interés jurídico* considera que, en materia de acciones de inconstitucionalidad, aquel “proviene del derecho general a la constitucionalidad de los actos de autoridad”. La naturaleza de este principio explica la inaplicabilidad de otro principio procesal: el de *disposición*, que permite al accionante desistirse del medio de defensa en cualquier momento, por así convenir a sus intereses. Tal posibilidad no existe en la materia que nos ocupa, porque “una vez iniciado el juicio, este debe continuar hasta su resolución sin que el promovente esté facultado para desistir” (Agraz, 2005: 66).

Así se precisó en el apartado que antecede, relativo a las partes que intervienen en el procedimiento atinente.

Por ello, la posibilidad de accionar este medio de control constitucional es independiente de la afectación o agravio jurídico que puedan sufrir los accionantes; esta situación obliga a que el procedimiento de tramitación respectivo no se desarrolle como el resto de los procedimientos, en los que sí existe una verdadera litis (Sánchez, 1997: 305).

Respecto del principio de *prosecución judicial* (ampliamente desarrollado en torno al ejercicio de los juicios de amparo), este constituye la exigencia normativa para que las autoridades judiciales resuelvan, hasta su conclusión final, todas las cuestiones que se someten a su consideración, de acuerdo con el procedimiento legal que corresponda.

De este modo, el órgano judicial encargado de resolver las acciones de inconstitucionalidad, esto es, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe culminar íntegramente su estudio, proveyendo al desarrollo de todas las actuaciones que deban realizarse y emitiendo la resolución que corresponda.

En virtud del principio de *prosecución judicial*, deben evitarse dilaciones procesales o, incluso, la paralización absoluta del procedimiento de que se trate, pues todos los asuntos sujetos a análisis habrán de resolverse, cumplimentándose mediante la determinación de los efectos jurídicos que deban aplicarse a las normas impugnadas,

ya sea reconociendo la validez o declarando de invalidez constitucional, con la consecuente expulsión del orden jurídico.

Finalmente, a consecuencia del principio de suplencia de la queja, la Suprema Corte de Justicia debe corregir los errores relativos a la citación de los preceptos constitucionales invocados en la demanda de acción de inconstitucionalidad, además de suplir los conceptos de invalidez que se hagan valer. Esta obligación está expresamente consignada en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este orden de ideas, a la Suprema Corte se le faculta para:

- Corregir errores en la cita de preceptos invocados,
- Suplir los conceptos de invalidez, y
- Fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio (Sánchez, 1997: 306).

Al respecto, debe señalarse que la necesidad social de hacer prevalecer la justicia sobre el derecho paulatinamente ha propiciado que se eliminen ciertos rigorismos de algunas instituciones procesales, con la finalidad de salvaguardar derechos fundamentales. Bajo este argumento se instituyó la figura de la *suplencia de la queja* que, en términos generales, es la obligación del juzgador de corregir las citas o habilitar las omitidas de los preceptos jurídicos invocados en una acción procesal.

En las acciones de inconstitucionalidad, la suplencia de la queja es más amplia, ya que permite analizar el fondo del planteamiento y suplir los errores que el accionante pudiese haber cometido en los conceptos de invalidez e, incluso, en la forma de plantear el medio de control constitucional.

El Título Tercero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el conjunto de disposiciones adjetivas que regulan el procedimiento para ejercer las acciones de inconstitucionalidad.

Este procedimiento inicia con la presentación de la demanda, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado haya sido publicado en el medio oficial de difusión correspondiente.

Recibida la demanda, es turnada al ministro instructor designado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De manera oficiosa, este debe analizarla y cerciorarse de que no exista motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Si hubiese, la demanda se desecha de plano.

Si no se advierten supuestos de improcedencia, pero la demanda es obscura o irregular, se previene al demandante para que realice las aclaraciones correspondientes, dentro del plazo de cinco días.

Si dichas irregularidades son subsanadas en tiempo o la demanda cumple desde el inicio con todos los requisitos de ley, es admitida a trámite, corriéndose traslado al o los órganos legislativos que emitieron la norma, así como al Ejecutivo que la promulgó, para que rindan —dentro del plazo de 15 días— un informe con las razones y fundamentos para sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción intentada.

El informe en cuestión no es propiamente una contestación a la demanda; en todo caso, se asemeja al informe justificado que deben rendir las autoridades responsables durante la tramitación del juicio de amparo. En este sentido, Castro (1996: 313-314) afirma que “las acciones de inconstitucionalidad son prácticamente un amparo contra leyes, pero ahora promovido por entes, poderes u órganos públicos y no por personas”.

Una vez presentado el informe, o transcurrido el plazo para hacerlo, los autos son puestos a la vista de las partes, para la formulación de sus alegatos, dentro del plazo de cinco días.

Con la presentación de los alegatos concluye la intervención de las partes, salvo que a criterio del ministro instructor se requieran más elementos de prueba para mejor proveer la sentencia, que podrá solicitarse tanto a las partes como a cualquier tercero ajeno al juicio.⁹

Sin embargo, por la propia naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, la autoridad judicial no debiera requerir probanzas adicionales para resolver, pues las normas generales impugnadas se expiden y publican en constancias escritas que constituyen documentos públicos base de la acción (Castro, 1996: 223); por ende, estos son suficientes para probar la inconstitucionalidad de la ley impugnada. Si tales

⁹ El artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional precisa que: “Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes, o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto”.

documentos no existieran, la acción intentada simplemente sería improcedente y tendría que desecharse.

Concluida esta etapa procesal, el ministro instructor debe proponer el proyecto de sentencia al Pleno de máximo tribunal, para su discusión y eventual aprobación.

La regla general en materia de sentencias, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución federal, establece que estas producen sus efectos a partir de la fecha en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación así lo determine.

Ahora bien, las sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad pueden tener dos efectos: a) la declaratoria de invalidez constitucional, y b) el reconocimiento de validez constitucional, al haberse desestimado el medio de control constitucional.

Sin duda, el efecto natural y esperado por el accionante es la declaratoria de invalidez constitucional, que involucra directamente a la instancia legislativa competente, toda vez que “al determinar la invalidez de una norma general se genera una eventual inconsistencia o laguna normativa, lo que se traduce en la oportunidad para actualizar las normas declaradas inválidas o las que se relacionen con las mismas” (Garita *et al.*, 2018: 33).

En este orden de ideas, si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede ordenar al órgano parlamentario que enmiende la norma emitida declarada inconstitucional, parecería recomendable que dicha autoridad pudiera discutir y aprobar un nuevo precepto que tomara en cuenta las consideraciones de la Corte.

De tal suerte que la consecuencia inmediata de una resolución de esta naturaleza podría ser la “adecuación normativa señalada en la sentencia o resolución emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de preservar la congruencia normativa del orden jurídico” (Garita *et al.*, 2018: 33), aunque vale la pena señalar que esta sería una decisión que tomaría libremente el Poder Legislativo correspondiente.

Por último, deben destacarse algunos principios que se desprenden de los artículos 45 y 72 de la Ley Reglamentaria antes citada, relacionados con la declaración de invalidez constitucional:

1. Las resoluciones requieren ser aprobadas, al menos, por ocho ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

2. Las sentencias no tienen efectos retroactivos, excepto tratándose de normas de carácter penal, en cuyo caso habrán de regir los principios propios de esa disciplina, y
3. La aplicación de una norma general declarada inválida da lugar al procedimiento de denuncia de repetición del acto reclamado, previsto en los artículos 199 y 200 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰

INTERPRETACIÓN JUDICIAL SOBRE LA LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Se ha señalado que las acciones de inconstitucionalidad son medios abstractos de control de la regularidad constitucional; por lo tanto, en estricto sentido, no existe un sujeto directa e individualmente agraviado por la norma general impugnada.

No obstante, los sujetos a los que la Constitución federal confiere legitimación procesal asumen el carácter de parte procedimental, aunque el origen del interés jurídico se encuentra en el compromiso de mantener la supremacía constitucional, que constituye un principio tutelar de los derechos de todos los sujetos que participan de un orden jurídico determinado.

Es decir, los distintos entes que pueden promover acciones de inconstitucionalidad representan en ese momento el interés de todo el conglomerado social; por ello, en la construcción teórica de este medio de control se da por descontado que no actúan con base en intereses particulares. En ese sentido, Agraz (2005: 67) considera que:

¹⁰ El ordenamiento que regula el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad hace una remisión expresa al diverso que regula el juicio de amparo, a efecto de aplicar la denuncia por repetición de acto reclamado cuando, con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria de invalidez constitucional, se aplica la norma general materia de la acción de inconstitucionalidad. En tal supuesto, el afectado está en posibilidad de realizar la denuncia respectiva que —de ser procedente— da lugar a que la autoridad jurisdiccional imponga las sanciones que correspondan, las cuales consisten en la imposición de multas o, incluso, en la separación del cargo del titular del órgano responsable de la repetición del acto y, en su caso, de su superior jerárquico.

esto es consecuencia de que el origen del interés jurídico que permite intentar la acción radica en el derecho a la constitucionalidad, que corresponde en forma universal a todos los sujetos al orden jurídico y que, aun cuando solo se permita promover este tipo de juicios a determinados sujetos, una vez iniciados, se considera que la sociedad en su conjunto está interesada en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine si la norma general o tratado es inconstitucional o no.

Para fortalecer esta argumentación, en la tesis jurisprudencial P./J. 129/99, el Pleno del máximo tribunal ha establecido que los accionantes de este medio de control no buscan deducir un derecho propio, ni sufren un agravio personal o directo. El criterio en comento es el siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SOLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.

Además de los accionantes, se consideran partes en el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad las autoridades que, respectivamente, hubiesen emitido y promulgado las normas generales impugnadas, es decir, los poderes Legislativo y Ejecutivo involucrados en el proceso creador de la disposición controvertida.

En apartados anteriores se aludió a los diversos incisos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal, que establece los supuestos de procedencia y precisa quiénes son los actores legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad. Para los efectos de esta colaboración —como ya se mencionó— interesa destacar los siguientes sujetos y supuestos:

- 1) El equivalente al 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- 2) El equivalente al 33 por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- 3) El equivalente al 33 por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

Sin embargo, la redacción de las disposiciones citadas no es la más afortunada en términos de claridad y precisión, pues confiere una posibilidad muy amplia, solo limitada por la referencia a un porcentaje, sin precisar mayores requisitos para el ejercicio de este medio de control de constitucionalidad.

En esa virtud, ha sido necesaria la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para analizar opiniones diversas y contradictorias sobre la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a cargo de las representaciones legislativas, y fijar las directrices que constituyen los criterios vigentes en la materia en los aspectos que se indican a continuación.

DESVINCULACIÓN ABSOLUTA ENTRE EL SENTIDO DEL VOTO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LA IMPUGNACIÓN DE LA NORMA

Sobre este primer aspecto, es preciso hacer una consideración previa, en el sentido de que *el telos* de la acción de inconstitucionalidad lleva a inferir que el accionante nunca estuvo de acuerdo con el contenido de la norma general impugnada, pues la considera contraria a la Ley fundamental.

En el caso de las instancias legislativas, estas expiden y, al mismo tiempo, algunos de sus integrantes pueden controvertir las normas generales respectivas, a través de un proceso incoado en única instancia, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde luego, esta posibilidad tiene, de suyo, una carga política muy importante.

Se afirma lo anterior, pues el Poder Legislativo es el órgano político por excelencia en cualquier estructura gubernamental; por ello, la representación política y el

Parlamento son dos categorías irremediabilmente vinculadas, en virtud de que aquella implica el reflejo de la voluntad de un conglomerado social, cuyas necesidades se atienden a través de la creación de ordenamientos normativos emanados del órgano legislativo. Al efecto, Berlín (1995: 43-44) afirma que:

La función parlamentaria no solo se limita a normar las relaciones jurídicas o políticas que se dan al interior de los órganos constitucionales que regula y las que establecen con los otros dos poderes y con las diversas agrupaciones de la sociedad civil, sino que también rige las conexiones que se dan entre la institución parlamentaria con los partidos políticos, la función que ellos cumplen para la dirección del gobierno, su intervención en los procesos electorales y en los procesos de integración de los demás órganos del Estado, así como en otros fenómenos de la vida pública.

La connotación política predominante en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por legisladores se explica por sí misma: no hay instancia más política que la legislativa, cuyas funciones implican el ejercicio democrático del poder que emana de los representados y se materializa en los actos de autoridad, los cuales deben realizarse indefectiblemente bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, y “es aquí, exactamente, donde cobra relevancia la función legislativa. Por su composición plural y su integración colegiada, es el poder popular por antonomasia, depósito singular de la soberanía” (Camacho, 2018: 12).

En las acciones de inconstitucionalidad que promueven los legisladores no existen individuos cuyos derechos o intereses se encuentren directamente afectados por la aplicación de la norma impugnada, sino pretensiones de invalidez constitucional derivadas de la necesidad de realizar una defensa objetiva de la constitucionalidad.

Por otra parte, la legitimación procesal reservada solo a ciertos órganos políticos guarda una exacta correspondencia con el ámbito competencial de cada uno de ellos, o bien, atiende a la delimitación de las facultades que le son propias, en razón de la representación política conferida a dichos órganos.

Con base en lo anterior, la vía procesal que nos ocupa suele ser comúnmente empleada con fines que van más allá del estrictamente jurídico, convirtiéndose en un instrumento con alto grado de politización, que permite a sus promoventes defender sus respectivas posiciones políticas y prolongar procesalmente los enfrentamientos surgidos entre distintos actores parlamentarios.

En estas condiciones, las fuerzas representadas en un congreso, cuya conformación numérica no alcanza la votación necesaria para que cierto acto legislativo resulte acorde a sus intereses, pueden extender sus diferendos con la mayoría legislativa, empleando la acción de inconstitucionalidad como herramienta para resolver en sede judicial aquello que no lograron en sede parlamentaria. De ahí que, en el caso que se comenta, la intrínseca naturaleza política de la función legislativa adquiera una mayor jerarquía.

No obstante, el diseño normativo vigente y la interpretación judicial relativa permiten actualmente que las minorías parlamentarias accionantes del control abstracto de constitucionalidad no tengan la obligación de expresar su desacuerdo con la norma general impugnada dentro del procedimiento legislativo, sino que pueden hacerlo hasta el momento mismo de la impugnación en vía de acción de inconstitucionalidad, aun habiendo aprobado la disposición normativa controvertida.

En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2001, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el contenido del artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución federal, determinando que los legisladores que representen el 33 por ciento de un congreso local están legitimados para promover el medio de control constitucional, aunque no hubiesen votado en contra de la norma general impugnada.

La tesis de jurisprudencia constitucional P./J. 20/2001 señala que no es requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad:

Que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. En efecto, el precepto constitucional en cita únicamente establece como requisito para su procedencia que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan hayan votado, o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieren votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional, pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente [...] el hecho de que en

las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes, o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis.

Por ello, en interpretación de nuestro máximo tribunal, no existe un requisito de procedibilidad, de carácter constitucional o legal, que limite a los legisladores que en un primer momento aprobaron cierta norma o cuerpo normativo, para después impugnarlo en vía de acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, esta interpretación desvirtúa por completo el propósito original de salvaguarda de la supremacía constitucional que debe prevalecer en esta materia, convirtiendo a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal para dirimir controversias jurídicas, aunque probablemente con un trasfondo político.

DELIMITACIÓN NUMÉRICA MÁXIMA DE LEGISLADORES QUE PUEDEN PROMOVER ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Sobre la representación porcentual de los legisladores accionantes, en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, la Suprema Corte de Justicia estableció que este medio de control se diseñó para que las minorías parlamentarias puedan controvertir las normas aprobadas por las fuerzas políticas mayoritarias, y que tales minorías se conforman por una base mínima del 33 por ciento de los integrantes de cada órgano legislativo, como lo prevé la Constitución federal.

Correlativamente, el máximo tribunal señaló que la interpretación sistemática y armónica del orden normativo aplicable permite determinar que el porcentaje de representación parlamentaria encuentra su límite superior en el número necesario de legisladores en posibilidad de modificar —dentro del procedimiento parlamentario— el texto legal combatido por la vía de la acción de inconstitucionalidad, esto es, la mitad más uno de los integrantes del cuerpo parlamentario.

Además, siguiendo esta lógica argumentativa, si la acción de inconstitucionalidad se pudiera promover por más de la mitad de los integrantes de una asamblea parlamentaria, esa mayoría tendría el carácter de parte actora, pero —con las salvedades

que se han mencionado antes sobre la naturaleza jurídica de las partes procesales en este medio de control abstracto de la constitucionalidad— también asumiría el carácter de “parte demandada”,¹¹ en virtud de ser la misma autoridad involucrada en el proceso de creación de la norma controvertida al haberla emitido.

Por ello, a partir de este reciente criterio del Poder Judicial federal, la acción de inconstitucionalidad será improcedente en aquellos casos en que el número de promoventes no se ajuste al límite máximo del 50 por ciento de integrantes de una asamblea legislativa, determinado en la resolución que se comenta, pues el mínimo del 33 por ciento sí está expresamente señalado en el texto constitucional.

Sin duda, ante la falta de señalamiento en el texto constitucional del porcentaje máximo de legisladores legitimados para promover acción de inconstitucionalidad, resulta muy pertinente que el máximo tribunal haya realizado la interpretación atinente, fijando un criterio que se estima correcto porque es congruente con el elemento fundamental que inspiró el surgimiento de la acción de inconstitucionalidad: la defensa de las minorías parlamentarias frente a las determinaciones mayoritarias contrarias a la Norma fundamental.

CONCLUSIONES

La justicia constitucional surgió por la necesidad de controlar el poder público y evitar su ejercicio abusivo. A lo largo de la historia, los distintos modelos de control constitucional —sustentados en diversas bases filosóficas— han contribuido a la construcción del estado de derecho, haciendo prevalecer las disposiciones de la Norma fundamental.

Así, el control de constitucionalidad implica el reconocimiento de la fuerza normativa de la Ley Suprema, que la vuelve aplicable, exigible y obligatoria. Por su parte, el control de convencionalidad es un imperativo para todos los órganos de Estado,

¹¹ Esta afirmación se realiza con todas las reservas pertinentes pues, como se ha señalado antes, en las acciones de inconstitucionalidad no existe un verdadero procedimiento contencioso entre las partes que intervienen, de modo que la figura de la “demandada” no debe entenderse como en el resto de los procedimientos litigiosos. Sin embargo, se acude a esta referencia para evidenciar que, en el supuesto que se plantea, existiría una coincidencia casi absoluta en el grupo de individuos que, por una parte, accionarían el medio de control constitucional y, por la otra, tendrían que defender la constitucionalidad de la norma controvertida, en su calidad de integrantes del órgano legislativo emisor.

que los constriñe a resolver los asuntos de su competencia, observando el derecho nacional, pero también las normas sobre derechos humanos contenidas en tratados o convenciones internacionales.

En el sistema jurídico mexicano, el control abstracto de constitucionalidad en vía jurisdiccional surgió formalmente con la reforma de 1994 al artículo 105 de la Carta Magna, que reguló las acciones de inconstitucionalidad y cuyos supuestos de procedencia se fueron ampliando con las reformas de 1996, 2006, 2011, 2014 y 2016 al mencionado precepto, hasta construir el diseño normativo vigente.

La acción de inconstitucionalidad es un medio jurisdiccional de control abstracto, concentrado por vía principal, a posteriori y con efectos generales, declarativos y futuros, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo fin es lograr que la norma general que se estima contraria a la Carta Magna sea expulsada del orden jurídico.

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula los supuestos de procedencia, partes procesales, causales de improcedencia y sobreseimiento, principios procesales aplicables, finalidad, trámite procedimental y efectos jurídicos de las sentencias.

Dentro de los entes legitimados para promoverla destacan las representaciones parlamentarias calificadas, tanto de diputados federales y senadores, como de diputados locales que representen el 33 por ciento de sus respectivos órganos legislativos.

La interpretación jurisprudencial sobre este diseño constitucional ha establecido que la acción de inconstitucionalidad es un derecho de las minorías parlamentarias, conformadas por una base mínima del 33 por ciento, pero que no pueden exceder el 50 por ciento de integrantes de cada asamblea.

Esta delimitación numérica máxima, fruto de la exégesis judicial, es consecuente con la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, pues más de la mitad de miembros de un congreso tienen la posibilidad —por sí mismos— de rechazar o modificar la norma impugnada dentro del procedimiento legislativo.

Aunque la interpretación judicial es uno de los métodos con mayor importancia, por sus alcances e implicaciones, al igual que cualquier ejercicio exegético, admite opiniones en contrario y, en ocasiones, amerita ser replanteado.

Es el caso del criterio de la Suprema Corte de Justicia, que desvincula totalmente el sentido del voto de los legisladores de la impugnación de una norma jurídica; es

decir, estos pueden promover acción de inconstitucionalidad, aunque hubiesen votado a favor de la norma impugnada dentro del procedimiento parlamentario.

Esta interpretación se aparta de la teleología del control abstracto de constitucionalidad, que debe ser —indefectiblemente— la salvaguarda de las previsiones establecidas en la Ley fundamental, al margen de cualquier consideración que no sea estrictamente jurídica.

En ese sentido, el criterio vigente del máximo tribunal permite que las motivaciones de los promoventes de una acción de inconstitucionalidad obedezcan, no a la observancia del principio de supremacía constitucional, sino a determinada coyuntura política o social, en la que resulte “conveniente” (por razones de diversa índole) controvertir una norma jurídica que —en su momento— los mismos promoventes consideraron apegada al marco constitucional, aprobándola en el procedimiento legislativo correspondiente.

Mientras la Ley Suprema y su ordenamiento reglamentario no contengan previsiones expresas al respecto, y sea necesaria la interpretación de su contenido, es deseable que el máximo tribunal reconsidere el criterio en vigor, para zanjar cualquier posibilidad de acudir al control abstracto de constitucionalidad a partir de un interés distinto al estrictamente jurídico.

La posibilidad de ejercer acción de inconstitucionalidad debe condicionarse al desacuerdo previo con la norma impugnada, pues solo así se salvaguarda su finalidad como instrumento tutelar de la supremacía constitucional.

REFERENCIAS

- Agraz, C. (2005). *Hacia una nueva legitimación de la acción de inconstitucionalidad*. México: Porrúa.
- Amaya, J. (2015). *Control de constitucionalidad*. Buenos Aires-Bogotá: Astrea
- Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Berlín, F. (1995). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brage, J. (2000). *La acción de inconstitucionalidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Camacho, C. (2014). *La dimensión del control constitucional local en México*. México: Porrúa / Universidad Anáhuac.
- Camacho, C. (2018). *El Poder Legislativo mexicano*. Tomo I. México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.
- Carpizo, J. (2000). “Desafíos contemporáneos del Derecho Constitucional”, en: *Nuevos estudios constitucionales ahora: temas constitucionales*. México: Porrúa.
- Castro, J. (1996). *El Artículo 105 constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cossío, J. (2013). *Sistemas y modelos de control constitucional en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Garita, Arturo, et al. (2018). *Medios de control constitucional*. México: Senado de la República.
- Gutiérrez, I. (2018). “La evolución del control abstracto de constitucionalidad de la ley en México: el nacimiento de la acción de inconstitucionalidad”, en: *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*. Tomo II. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Poder Judicial del Estado de Michoacán.
- Huerta, C. (2003). “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, en: *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 36. México: Universidad Nacional Autónoma de México. [En línea] Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S004186332003000300006&lng=es&tlng=es [Consultado el 11 de julio de 2019].
- Mora, C. (2002). *El valor de la Constitución normativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reyes, P. (2000). *La acción de inconstitucionalidad*. México: Oxford University Press.
- Rojas, A. (1996). “Las acciones de inconstitucionalidad como un mecanismo de control constitucional”, en: *Revista Responsa*, núm. 4. México: Centro Universitario México.
- Sánchez, O. (1997). “El artículo 105 Constitucional”, en: *La actualidad de la defensa de la Constitución*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tena, F. (1991). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- Valls, S. (2011). “La acción de inconstitucionalidad y su utilidad en el parlamentarismo”, en: *Las Leyes de Reforma: su actualidad*. [En línea]. Disponible en: <https://www.oem.com.mx/oem/> [Consultado el 10 de marzo de 2019].

IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE LEGISLAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL CONGRESO MEXICANO

*Sandra Chávez Marín**

*Alfonso Chávez López***

Las políticas públicas proponen marcos de referencia para que vivamos de manera igualitaria, pero, ¿cómo hacerlo si a través de conductas y normas aprendidas se enseña a ser desiguales? Apenas hace 60 años, las mujeres fueron reconocidas como ciudadanas con derecho a votar. ¿De cuánto será la espera para que otros sectores vulnerables —entendiendo como vulnerable a “cualquier persona o grupo que por sus características de desventaja, como edad, sexo, estado civil, nivel educativo, origen étnico, situación o condición física o mental, requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia” (LX Legislatura, 2010)— sean considerados en el desarrollo de políticas públicas?

Este capítulo tiene como objetivo externar la importancia de reconocer los derechos y necesidades de mujeres y hombres, bajo los principios de igualdad y equidad, para que de esta manera el Parlamento sea garante de acciones afirmativas que intenten abatir aquellas prácticas sociales que de alguna manera vulneran los derechos de las mujeres por razón de género (Chávez y Muñiz, 2021); asimismo, la incurricencia de tal reconocimiento en el presupuesto que es asignado para el desahogo de las demandas sociales.

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL CONGRESO GENERAL DE LA UNIÓN

Legislar con perspectiva de género favorece la elaboración y discusión de medidas legales de manera eficaz y eficiente puesto que mejora la técnica, mediante la incorporación transversal de este criterio en materia económica, de seguridad, medio ambiente,

* Profesora investigadora de tiempo completo de la Facultad de Derecho, UAEMEX. Correo electrónico: schavez@uaemex.mx

** Profesor de tiempo completo de la Facultad de Derecho, UAEMEX. Correo electrónico: sanchama_uaemex@hotmail.com

previsión social, entre otros; aspectos que se consideran importantes al momento de abordar las consecuencias sobre la condición de vida de hombres y mujeres o la existencia de prácticas discriminativas, favoreciendo el diálogo y la rendición de cuentas ante la sociedad civil y sus organizaciones.

En los últimos años, la igualdad de género ha logrado un alcance significativo, llegando a exigir el abatimiento del trabajo legislativo que no sitúe a hombres y mujeres con equidad social; además, se trata de uno de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, cuyo propósito es la construcción de un mundo pacífico, próspero y sostenible, donde no existan brechas de género que desemboquen en inequidades con consecuencias irreparables; las leyes y normas se habrán de reconstruir basándose en realidades no generalizadas.

Existen diversas áreas de oportunidad que permiten al Parlamento atender este eje. Actualmente las herramientas digitales, además de estar a la mano, son un portal de fácil acceso hacia los déficits más apremiantes de la sociedad.

Sumergidos en la era de la inmediatez, los sistemas debieron actualizarse a marchas forzadas sobre temas de género; sin embargo, se diagnosticaron de manera eficiente algunas de las fallas existentes y que por largo tiempo bloquearon el acceso a los derechos fundamentales tanto de hombres como de mujeres.

Es importante destacar los conceptos bajo los cuales se aborda la elaboración y discusión de las leyes mexicanas. Para los fines específicos de este capítulo, se toman en consideración los siguientes conceptos: *género*, *desigualdad de género*, *brechas*, y *paridad*.

Género. Categoría que analiza cómo se definen, representan y simbolizan las diferencias sexuales en una determinada sociedad (Inmujeres, 2007).

En este sentido, la diferencia notoria entre sexo y género resulta ser que, mientras uno es otorgado genéticamente al nacer, el otro proviene del constructo social; por tanto, ocuparse en temas de “género” no es algo que ataña o se delimite a las mujeres, por el contrario de lo que se piensa, los hombres están igualmente involucrados, puesto que ambos sexos cargan con expectativas sociales que determinan, en muchas ocasiones, su actuar frente a las situaciones cotidianas.

Desigualdad de género. Distancia o asimetría social entre mujeres y hombres. (Inmujeres, 2007).

Es cierto que el primer pensamiento que se evoca cuando se habla sobre temas concernientes resulta ser “solo para las mujeres”, pero ¿cuál es la raíz de tal delimitación?

Como se mencionó, en México, hace poco más de medio siglo, se reconoció a las mujeres como personas con derechos igualitarios a los varones. Un derecho básico del que gozan, como votar, es relativamente reciente para ellas, por tanto, su participación en la vida política también lo es, pese a que, desde aquel momento, se iniciara una lucha incesante por defender su lugar e incurrir en la vida pública.

Es debido a la existencia de ideologías arcaicas que incentivan el escaso aporte de las mujeres que se ha arraigado en el imaginario colectivo que son solo ellas quienes luchan por igualdad; verdadero es que se encuentran en primera fila por ser, mayoritariamente, las más afectadas; sin embargo, y a partir de las movilizaciones actuales, la legislación busca enfocarse en perspectivas plurales, que conciernen a todas y todos, permitiendo una sana convivencia.

Brechas. Es una medida estadística que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador. Se utiliza para reflejar la brecha existente entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos. Su importancia estriba en comparar cuantitativamente a mujeres y hombres con características similares, como edad, ocupación, ingreso, escolaridad, participación económica y balance entre el trabajo doméstico y remunerado, entre otros indicadores que sirven para medir la equidad de género (Inmujeres, 2007).

A través de un boletín informativo (2015), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) reportó que en 2014 México tenía aproximadamente 120 millones de habitantes; 51.2% eran mujeres y 48.8% hombres. Mientras que estas cifras se mostraban proporcionadas, el nivel y condiciones de vida reflejaban desigualdades importantes; por ejemplo, se refería que solo 35.2% de los cargos directivos en la administración pública eran ocupados por mujeres; asimismo, representaban 52.2% de personas que perciben hasta un salario mínimo y solo 29.2% de quienes ganaban más de cinco.

Sumado a lo anterior, el sexo femenino destina alrededor de 47.7% de su tiempo al trabajo doméstico y de cuidado, que, dicho sea de paso, no es remunerado ni reconocido, toda vez que representa una labor extenuante y desgastante, además de esencial para la vida familiar, ya que permite el funcionamiento de diversos aspectos, como son lugares dignos y habitables. De igual manera, mientras que los varones ocupaban 41.8% del trabajo para el mercado, solo 17.9% del rubro era cubierto por mujeres (Inmujeres, 2015).

Estas cifras son alarmantes si tomamos en cuenta que representan el México de hace siete años, un periodo relativamente corto; los datos brindan un panorama poco favorable para las generaciones de mujeres que egresan y buscan insertarse en el campo laboral, ya que se encontrarán compitiendo por menos del 20% que representa contar con un empleo redituable.

Paridad. Estrategia política que tiene por objetivo garantizar una participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad, particularmente en la toma de decisiones. En la práctica, la paridad se traduce como la apertura de mayores espacios de participación política a las mujeres. Se relaciona con la necesidad de incrementar el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones a través del sistema de cuotas de participación política, es decir, lo que implicaría que tanto mujeres como hombres deben tener un porcentaje de cargos de representación popular y de toma de decisiones equivalente al porcentaje de población que representan (Inmujeres, 2007).

Los números en materia de género demuestran claro desequilibrio entre hombres y mujeres; por ello —y tras la diaria batalla—, la normatividad mexicana ha implementado estrategias que favorecen los cargos igualitarios y la toma de decisiones ante fenómenos sociales que se van desencadenando.

Uno de los resultados más importantes en la materia se presentó en 2018, cuando por primera vez en México se conformó un Congreso de la Unión paritario (Inmujeres, 2019), es decir, porcentajes equitativos de ambos sexos, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República; de esta manera, la brecha de género que en 2003 arrojaba la participación de mujeres en 16.8% hoy se estima en 48.2%, logrando una reducción importante.

Lo notable de contar con un porcentaje representativo en estos organismos radica en que, al ser donde la mayoría de las proposiciones legislativas tienen trámite, no se encontrarán únicamente bajo el escrutinio de la hegemonía masculina, por el contrario, serán analizadas y elaboradas con base en las necesidades de ambos indicadores demográficos.

Es igualmente importante reconocer que la integración de las comisiones, cuyo objetivo deviene de la investigación, análisis, debate y dictaminación de temas relevantes para la nación, ahora se encuentra conformada por visiones diversificadas, lo que se traduce en un ejercicio de tesis y antítesis, que eventualmente convergerá en resoluciones justas para todas y todos.

Sin embargo, este ha sido el comienzo en la búsqueda de la igualdad, ya que la paridad de género radica más allá de un 50-50 en puestos parlamentarios; la igualdad también debe reflejarse en los procesos sustanciales que ayudan en la construcción de políticas realizadas para la eliminación de las brechas de desigualdad en lo largo y ancho de la federación.

ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA CERRAR BRECHAS DE DESIGUALDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El funcionamiento eficiente de un país depende de la convivencia ecuánime entre sus habitantes, de tal manera que, para lograrlo, es vital contemplar a cada uno de los asentamientos vulnerables en la integración de las resoluciones que se trabajan en el Pleno.

Ponderar temas en la Agenda pública por encima de otros es parte de un ejercicio que se ha realizado desde los inicios del Parlamento; sin embargo, la metodología de descarte no ha sido empleada de manera asertiva, justamente por el desconocimiento y la neutralidad con la que se ha legislado una nación por demás diversificada.

Recapitulando sobre la reciente incurrencia del sector femenino en la toma de decisiones importantes, encontramos en la misma situación a otras comunidades, cuyos derechos han sido violentados —pensemos de manera involuntaria— por el olvido de sus demandas en cajones. Este ha sido el principio de movilizaciones nacionales e internacionales importantes que, al encontrarse víctimas de la frialdad con que sus solicitudes fueron soslayadas, decidieron alzar la voz a través de medios digitales que les dieron lo que necesitaban: un espacio para ser escuchados.

En este punto habrá que preguntarse: ¿es necesaria la intervención mediática para que el Congreso vuelque la mirada en las minorías que requieren de su asistencia? La respuesta debería ser: no; sin embargo, el manejo de recursos e, incluso, la burocracia con la que los procesos son atendidos, dan pie a situaciones que quebrantan los derechos de ciudadanos y ciudadanas, dejando al descubierto y ante el escrutinio público la poca eficiencia del sistema que los gobierna.

La forma de distribuir los fondos económicos juega un papel importante para la creación de condiciones favorables que compensen las inequidades sociales, desde las brechas salariales de aquellos trabajos que son remunerados como de los que no;

asimismo, el acceso a la educación en niveles más altos de formación, el fomento a la investigación, la cultura, las artes y la recuperación de espacios públicos que permitan el esparcimiento tranquilo y digno de las y los mexicanos.

El presupuesto género-sensible busca reforzar los programas en marcha con enfoque equitativo, de igual manera, busca apoyar las iniciativas que de estos resulten; sin embargo, esto no quiere decir que se trate de recurso designado específicamente a cubrir las necesidades de las mujeres, sino a brindar soporte para la investigación, desarrollo, análisis y evaluación, tomando en cuenta el efecto en los numerosos sectores para ambos sexos.

¿Por qué los presupuestos públicos no pueden ser neutrales? Ignorar el impacto diferenciado incurre en el desconocimiento de la diversidad entre hombres y mujeres. Pasaría por alto los roles, responsabilidades y capacidades de la demografía, impuestas o adyacentes a factores como la edad, etnia, género, formación académica, entre otros. En consecuencia, la estructuración que parte de condiciones reales da como resultado soluciones reales.

Un ejemplo sobre el efecto positivo del diseño de estructuras que promuevan la igualdad es el que señala D. Elson (Hofbauer y Vinay, 2002):

A MAYOR IGUALDAD DE GÉNERO, MAYOR EFICIENCIA

Si en África se les diera la misma capacitación e insumos a mujeres y hombres agricultores, la producción de las mujeres aumentaría en más de 20%.

Las disparidades en la educación primaria y secundaria entre hombres y mujeres pueden hacer que el PNB —Producto Nacional Bruto— de un país sea 25% más bajo que el de otro similar, pero con menores disparidades.

Si las desigualdades del mercado laboral latinoamericano se eliminaran, el ingreso de las mujeres subiría en 50%, y el ingreso nacional en 5%.

Cada uno organiza sus actividades con base en los ingresos que dispone, lo mismo ocurre a nivel federal: el gobierno planea las actividades y funciones a través de los recursos con los que cuenta, de esta manera, se delimitan las prioridades económicas y sociales que deben ser atendidas. Subsananlas es indispensable a través de la transferencia monetaria de los estratos mayores a los más precarios. De acuerdo con Hofbauer y Vinay (2002):

Para quienes viven en condiciones precarias, el gasto público en materia de salud, educación, infraestructura y vivienda repercute de manera directa en las posibilidades de transformar su condición. Sus necesidades solo serán atendidas si encuentran expresión formal en los presupuestos públicos.

La distribución se establece de acuerdo con su contribución al bienestar social, esto debe cubrir el fortalecimiento a la calidad de la educación pública, salud y alimentación; en los últimos años, se ha enfocado en el desarrollo de mayor justicia social y la erradicación de las inequidades socioeconómicas entre los diferentes grupos y regiones del país. A través de solicitudes mediadas por la interacción entre los representantes populares y los funcionarios del Poder Ejecutivo, se les da voz a las demandas y se señalan posibilidades de llevarse a cabo de acuerdo con los obstáculos existentes.

Mediante la asignación de recursos se deben alcanzar objetivos planteados en políticas públicas, mismos que originen acciones que permitan el cumplimiento de los compromisos establecidos entre el gobierno y la sociedad.

Igual de importante es conocer las limitaciones aplicables a los recursos, pues de ello devienen oportunidades que pueden motivarse para avanzar hacia una reasignación de presupuesto en otras áreas.

Limitantes como la cantidad de ingresos, política de adelgazamiento del Estado (retirar apoyos a la investigación científica o menguar la cultura) y gastos comprometidos, por ejemplo, pago de la deuda externa y salarios del sector salud y educativo, son detractores principales para el presupuesto sensible al género; asimismo, las barreras institucionales que se originan en la incomprensión del impacto positivo de la integración transversal de perspectiva de género y su incidencia en la transformación de las relaciones características entre los habitantes de la nación.

Por tales motivos, la distribución de recursos para los rubros que se consideran menos prioritarios representa un reto, pese a que las investigaciones, movilizaciones y consecuencias de las situaciones desiguales han dejado al descubierto la imperiosa necesidad de gobernar y legislar con equidad.

Si bien se han tomado acciones para disminuir las brechas salariales, la desigualdad de oportunidades y para erradicar los constructos sociales que no permiten avanzar con equidad y respeto, aún queda un largo camino por recorrer, susceptible al cambio, ya que, como entes sociales, al pasar el tiempo nos deconstruimos en nuevos sentidos.

PERSPECTIVA DE GÉNERO: PROTOCOLO DE ACTUACIÓN O HERRAMIENTA PARA LEGISLAR

En la sociedad mexicana, hablar de perspectiva de género conlleva casi siempre a pensar en una política pública, o en una creación del gobierno para atender la demanda de un grupo social considerado como vulnerable; sin embargo, este tema va más allá.

En este apartado en particular se aspira a identificar cómo se aplica esto al interior del Congreso de la Unión, particularmente en la función de crear leyes. Para lograr esto es necesario primero entender qué es esto de la perspectiva de género o cómo se ha entendido.

De acuerdo con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, la perspectiva de género es una obligación que permite mejorar la vida de las personas (Conavim, 2018). Lo interesante aquí es saber en quién recae esta obligación. Al parecer, la respuesta es que la obligación recae en las instituciones. Una definición completa sobre el tema en estudio es la que proporciona la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMYH), donde se establece que la perspectiva de género se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

De lo anterior se advierte que se concibe con una diversidad conceptual, por ejemplo, se dice que es una *metodología*, esto implica que se deben diseñar procesos ordenados y sistematizados para ejecutar o plantear una acción; de igual forma, en la ley de referencia se señala que son *mecanismos*, esto implica que se observan como un conjunto de elementos que deben trabajar con un fin en común que se traduce en alcanzar la igualdad de género, propiciando que las instituciones y la misma sociedad cuestione los estereotipos con que somos educados y abre la posibilidad de elaborar nuevos contenidos de socialización y relación entre los seres humanos, intentando así solucionar los desequilibrios que existen entre mujeres y hombres, mediante acciones como:

- Redistribución equitativa de las actividades entre los sexos (en las esferas de lo público y privado).

- Justa valoración de los distintos trabajos que realizan mujeres y hombres, especialmente en lo referente a la crianza de las hijas e hijos, el cuidado de los enfermos y las tareas domésticas.
- Modificación de las estructuras sociales, los mecanismos, las reglas, prácticas y valores que reproducen la desigualdad.
- El fortalecimiento del poder de gestión y decisión de las mujeres.

La importancia de aplicar la perspectiva de género, sobre todo en las instituciones gubernamentales, radica en las posibilidades que ofrece para comprender cómo se produce la discriminación de las mujeres y las vías para transformarla. Bajo esta tesis, y para efectos del presente capítulo, es necesario estudiar y analizar qué hace el Poder Legislativo o cómo se aplica principalmente en la labor legislativa.

En primer momento, la respuesta que se proyecta a la sociedad es la inclusión de las mujeres para ocupar curules o espacios en el Parlamento, esto se empieza a visualizar con mayor claridad a partir de 2014; sin embargo, este fue solo el primer paso, porque la organización interna para ejecutar el trabajo legislativo aún estaba liderado por el género masculino, lo cual indica que solo se implementan acciones inmediatas que puedan ser tangibles o visibles a la sociedad en general, pero, en esencia, el trabajo de legislar sigue estando al mando del género que por siglos se ha caracterizado por ser el más fuerte. Entonces, se hace necesario dar el siguiente paso, el cual consiste en promover el principio de *paridad de género*, en sus dimensiones vertical y horizontal, en la estructura interna del Congreso de la Unión. ¿Cómo es posible lograr esto?: de acuerdo con el Primer Protocolo de Actuación para Legislar con Perspectiva de Género, publicado por la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados en 2017, los legisladores coincidieron en señalar que:

Es necesario que los partidos políticos incorporen la Agenda de las mujeres y la perspectiva de género en sus estatutos y demás documentos internos, para que con ello la designación de coordinadoras de grupos parlamentarios, las propuestas para integrar la Mesa Directiva y las comisiones ordinarias, impliquen de manera vinculante la designación de mujeres para los cargos de toma de decisiones.

Posteriormente, este protocolo de actuación diseña una serie de actividades que se pueden ejecutar en cada etapa del proceso legislativo, que se traducen de forma

general en consultar instituciones diversas que se encargan de manera exclusiva de temas sobre discriminación, desigualdad, entre otros. También se propone un plan o programa de capacitación, sobre todo en el uso de un lenguaje incluyente, ya que esto se traduce en una herramienta indispensable en el momento de redactar disposiciones o leyes. Otro aspecto importante que se consideró en este documento es que los legisladores deben ejercer su función legislativa bajo una óptica de armonización o alineación normativa desde el ámbito internacional y nacional en materia de perspectiva de género. Finalmente, los propios legisladores reconocieron que se debe destinar un presupuesto para garantizar que dentro de la labor legislativa se aplique de manera correcta la metodología de perspectiva de género.

De lo anterior es posible advertir que la creación de un protocolo de actuación al interior de la Cámara de Diputados fue necesario porque de otra manera no se tenía clara la visión de qué es y, sobre todo, de cómo aplicar la perspectiva de género en la labor de crear leyes, es decir: legislar con enfoque de género debe ir de la mano de la técnica legislativa para que las iniciativas de ley, con el apoyo de los órganos técnicos, se revisen con precisión para abolir la desigualdad jurídica que impacta a la administración pública y a las mujeres. Por tanto, se hace inminente que los órganos técnicos de apoyo de las comisiones estén capacitados con perspectiva de género. Es una responsabilidad de cada legisladora y legislador promover que la comisión que preside, o de la que forma parte —tanto quien esté a cargo de la secretaría técnica y demás personal de apoyo— se capacite en temas de género. Además, es necesario comprender que la perspectiva de género mejora la vida de las personas, de las sociedades y de los países, enriqueciendo todos los ámbitos productivos, pues no se limita solamente a las políticas focalizadas a favor de las mujeres.

CONCLUSIONES

De todo lo esbozado en el presente capítulo se puede afirmar que la sociedad del siglo XXI demanda cada vez más acciones afirmativas, claras y tangibles para poder sostener que en México se trabaja para disminuir y, por qué no, para erradicar aquellas prácticas que se heredaron de los Estados androcentristas. Ahora bien, las instituciones que ejercen el poder en México que integran, tanto al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial tienen, constitucionalmente hablando, la responsabilidad de dar cabal

cumplimiento a sus funciones, ejerciendo las facultades que por ley les corresponde. Por lo tanto, en este capítulo el objeto de estudio fue el Poder Legislativo por una simple razón: en este se deposita el poder soberano mediante el principio de la representación; entonces, existe la seguridad de que es aquí, justo en el Congreso de la Unión, en donde se deben gestar las principales acciones y, sobre todo, donde deben emerger los resultados de estas para avanzar en el tema.

Ahora bien, con lo expuesto en este apartado, existe la claridad de que desde 2014 se han implementado algunas acciones que se han ido sumando. Así, en 2017 la Cámara de Diputados publica su gran protocolo para legislar con perspectiva de género, documento que se ha convertido en la herramienta y guía principal para que los legisladores y legisladoras puedan desempeñar la función de crear normas, aplicando y ejecutando las acciones necesarias para que el dictamen de cada normatividad aprobada y publicada sea una ley que desde su creación garantice la igualdad, la no discriminación y la equidad de género, de tal suerte que el usuario de la norma no tenga complicaciones al momento de aplicarla a un caso particular y menos aún que la norma sea causa generadora de problemáticas por temas de género, inclusión o desigualdad.

REFERENCIAS

- Chávez, S. y Muñiz, C. (2021). “El Poder Legislativo como garante de igualdad, equidad e inclusión social en México”, en *Universos Jurídicos*, (17), 234-252.
- Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LX legislatura. [En línea] Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/003_atencion_a_grupos_vulnerables
- Conavim (2018). Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. [En línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-la-perspectiva-de-genero-y-por-que-es-necesario-implementarla>
- Duarte, J. y García, J. (2016). “Igualdad, equidad de género y feminismo, una mirada histórica a la conquista de los derechos de las mujeres”, en *Revista CS* (18), 107-58. [En línea] Disponible en: https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1960
- Hofbauer, H. y Vinay, C. (2002). *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México*. [En línea] Disponible en: <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/manual-genero.pdf>

- Inmujeres (2007). Glosario de Género. [En línea] Disponible en: www.gob.mx/inmujeres: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf
- Inmujeres (2015). *Boletín mujeres*. [En línea] Disponible en: cedoc.inmujeres.gob.mx: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BoletinN1.pdf
- Inmujeres (2019). *Boletín Estadístico*, “Las mujeres en el Poder Legislativo”. [En línea] Disponible en: cedoc.inmujeres.gob.mx: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BoletinN1_2019.pdf
- LXIII Legislatura (2017). Primer Protocolo de Actuación para Legislar con Perspectiva de Género.
- México, O.M. (2016). La democracia paritaria: Un acelerador de la igualdad sustantiva y del desarrollo sostenible en México [En línea] Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/20013.PDF
- Rodríguez, E. (coord.) (2017). Legislar con Perspectiva de Género. LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. [En línea] Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/lxiii/leg_persgen_lxiii.pdf
- Unifem (2006). Los presupuestos sensibles al género en la práctica: Manual de capacitación. Nueva York: What Works Inc. [En línea] Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/gender_manual_spa.pdf

PARTIDOS POLÍTICOS: UNA INSTITUCIÓN EN EL PARLAMENTO MEXICANO

*Martín Fragoso Miranda**
*Paola Rossi González Piña***

En la actualidad, los partidos políticos son parte fundamental de cualquier democracia funcional. En teoría, deberían representar los intereses de diferentes sectores de la sociedad, dando cauce a diferentes prioridades de política pública para buscar el bienestar de la población. Sin embargo, parece que se han alejado de su papel original, y desde hace algunos años se vive en el mundo un creciente descontento con la democracia.

Las mediciones sobre la conformidad con ese sistema político muestran una profunda inconformidad, originada muy probablemente por los escasos avances en el bienestar económico de las sociedades. Recientemente, diversos autores han escrito sobre el descontento con la democracia y sobre el gran distanciamiento existente entre la ciudadanía y sus representantes.

Sin duda, los partidos políticos juegan un rol fundamental en este descontento, pues, lejos de representar a la gente, se han convertido en medios para acceder al poder por el poder mismo, dejando de lado, en la mayoría de los casos, sus plataformas ideológicas.

Atento a lo anterior es que surge la inquietud para desarrollar el presente capítulo, con la finalidad de compartir con la comunidad académica algunos planteamientos sobre el rol que han desempeñado los partidos políticos en el Estado mexicano y, sobre todo, cuál es la óptica de la sociedad actual hacia estos, ya que recientemente se han presentado cambios sustanciales en el Parlamento y en los entornos políticos, oscilando entre un régimen hegemónico o de partido dominante y, en las últimas décadas, un panorama multipartidista.

* Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho, UAEMEX. Correo electrónico: mfragosom@uaemex.mx

** Profesora de asignatura de la Facultad de Derecho, UAEMEX. Correo electrónico: prgonzalezp@uaemex.mx

CONCEPTO

Existen diferentes conceptos sobre *partido político*, destacan los siguientes: para Hague, Harrop y McCormick (2019), un partido político es un grupo identificado por nombre e ideología que presenta candidatos en las elecciones para ganar puestos públicos y controlar el gobierno. Por otro lado, Fernández (2020) señala que es:

La agrupación permanente de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo económico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula.

Por su parte, Sartori (1999) menciona que, para conceptualizar a los partidos, es necesario tener en cuenta lo siguiente: es diferente a una facción, pues no es antagonista al poder político; es parte de un todo, pues representa a un grupo específico de la sociedad; y, es un canal de expresión, pues le señala al gobierno las inquietudes de la población, y a la población, las decisiones del gobierno.

Para complementar lo anterior es posible retomar el *Diccionario de política* coordinado por Bobbio, en donde se señala que las asociaciones que pueden ser consideradas partidos surgen cuando el sistema político:

ha logrado un grado determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división del trabajo que implican, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan más partes del sistema y, por el otro, que entre estos partidos estén comprendidos, en principio o realmente, los representantes de aquellos a quienes remiten las decisiones políticas (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2013).

De tal forma, es posible identificar algunos elementos centrales: es un grupo de personas con ideología o intereses en común que buscan llegar al poder público para ponerlas en práctica. Además, resulta fundamental su reconocimiento oficial, es decir, deben estar instituidos legalmente para poder participar en las elecciones.

Asimismo, resulta conveniente mencionar en este apartado la definición proporcionada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, que a la letra dice:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género (CPEUM, 2021).

Si bien es cierto no es una definición teórica, destaca el hecho de que considera a los partidos como entidades de interés público, no como grupos o asociaciones privadas, por lo que impactan en toda la sociedad y, por supuesto, la Carta Magna contempla un sistema normativo que va a regular su conformación y registro legal, así como sus derechos y obligaciones.

FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Dependiendo de la realidad política en que se ubiquen, los partidos políticos podrán jugar diferentes roles y, por ende, sus funciones podrán observarse y valorarse desde diferentes ópticas.

Para efectos de este apartado se hará un estudio minucioso sobre las funciones jurídicas, es decir, aquellas que por ley les corresponde ejecutar y la función o funciones sociales; dicho de otra manera, cuál es la función que la sociedad le ha asignado a estos grupos u organizaciones.

Primeramente, es necesario recurrir a la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la cual en su artículo tercero, numeral 3, señala lo siguiente: Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas (2022). En estas líneas se localiza una de las funciones sociales más importantes que recae sobre estas organizaciones sin soslayar que se encuentra consagrada, jurídicamente hablando, en la ley; esta función social es de suma importancia, ya que se les delega la responsabilidad de

ser transmisores y fomentar la cultura cívica y democrática del país, la cual se debe promover entre las niñas, niños y adolescentes de la nación. Aunado a esto, también se les delega la responsabilidad de garantizar el principio de paridad de género, lo cual se debe reflejar tanto interna como externamente.

Después de haber puntualizado sobre la función social de los partidos políticos es necesario analizar e interpretar el contenido del artículo 25 de la Ley en cita, en donde se establecen las obligaciones de estos; sin embargo, por ser un texto jurídico bastante amplio, en este caso solo se compartirá una especie de conclusión de su contenido. En este dispositivo se señala que los partidos políticos están obligados a ceñirse a las normas que regulan su constitución, sus actividades, la forma en la que participan en tiempos de elección. Sobre el financiamiento, en este sentido, se destaca la prohibición para recibir financiamiento de extranjeros. Asimismo, se incorpora como obligación a partir de 2020 garantizar la igualdad y la paridad de género, tanto al interior como al momento de candidatear a las personas que intentan llegar al poder. La rendición de cuentas es otra de las obligaciones que se incorpora en este apartado de la ley. Por tanto, todos los partidos políticos tienen la calidad de sujetos obligados en materia de transparencia. Finalmente, en ese mismo dispositivo se señala que tienen la obligación de evitar y sancionar conductas por violencia política en razón de género.

En la opinión de Paoli (2015), las funciones principales de los partidos políticos son: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática de acuerdo con sus programas, y 2) contribuir a la integración de la representación nacional (2015).

En la ideología del autor en mención es importante retomar un poco el tema de que los partidos políticos son el medio o tienen como principal función contribuir a la integración de la representación nacional, porque hasta hace por lo menos una década en México no se propiciaba ni se fomentaban las candidaturas independientes, consecuentemente, el medio por excelencia para llegar a ser representantes de la sociedad en espacios de poder eran los partidos políticos.

De acuerdo con los antecedentes históricos, la creación de estas agrupaciones fue una necesidad para contrarrestar la violencia que se vivía en los años veinte del siglo pasado en este país entre los líderes sociales que tenían la aspiración de llegar al poder; es posible advertir que la función social de estos, desde aquel momento, fue la de mediar u organizar para fomentar una cultura organizacional políticamente hablando.

EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema de partidos y el sistema electoral en México están intrínsecamente relacionados; el primero representa el proceso a través del cual los electores manifestarán sus preferencias y cómo se verán reflejadas, mientras que el segundo se refiere a la presentación de esas opciones para la ciudadanía.

Los sistemas electorales se refieren a las reglas de la competencia electoral, a las normas que los partidos proponen para poder mantenerse como institutos políticos y a los ciudadanos como electores y votantes.

En este punto, aparecieron conceptos como el *voto* y la *representación democrática*, instrumentos que permiten que el pueblo transfiera su soberanía original a algunas personas que podrán ejercerlo. Las normas se encargan de establecer la forma en que los votos se transformarán en representación política.

De acuerdo con Sartori (1999), la representación política puede ser de tres tipos: de mayoría relativa, de representación proporcional y mixta. En la primera, el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos.

Por su parte, en el sistema de representación proporcional se trata de reflejar de la manera más exacta posible la distribución de los votos entre los partidos, transformándolos en escaños en el Poder Legislativo.

El sistema mixto, como el mexicano, contempla ambas posibilidades.

Por *sistema de partidos* se puede entender “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado” (Nohlen, 2004). Sus elementos son: número de partidos, tamaño, distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad o con grupos sociales y su actitud frente al sistema político.

De acuerdo con Sartori (1999), los sistemas de partidos pueden ser: de partido único, de partido hegemónico, de partido predominante, bipartidistas, de pluralismo limitado, de pluralismo extremo y de atomización. Por su parte, Hague, Harrop y McCormick (2019) mencionan los siguientes tipos:

- *Sin partido*, donde no se permite que estas asociaciones compitan con la autoridad del dirigente político. Ejemplos: Irán, Omán, Qatar y Arabia Saudita.
- *De partido único*, en donde solo interesa un partido, pues en caso de existir otros son subordinados o satélites, como en China, Cuba, Corea del Norte, Laos y Vietnam.

- *Partido dominante* (hegemónico), en donde un mismo partido casi siempre está en el gobierno, ya sea solo o en coalición. Además de México durante el dominio del PRI, otros ejemplos son Angola, Japón, Hungría, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Siria, Tanzania y Turquía.
- *Bipartidismo*, donde dos grandes partidos compiten para gobernar. Los ejemplos más claros son Estados Unidos y Australia.
- *Multipartidismo*, en donde el Parlamento o el Poder Legislativo está compuesto por muchos partidos, por lo que los dirigentes deben formar coaliciones para poder gobernar, como en gran parte de Europa.

Las clasificaciones son muy similares, pero lo importante es la manera en que esté organizado formalmente el sistema, así como su relación con el sistema electoral. La intención es brindar certeza a la competencia por el poder público, así como responder a las demandas y preferencias de la ciudadanía, que puede estar dividida por ideologías o intereses, pero que al final debe estar unida por los mismos derechos y por las libertades, porque “en una democracia se espera que los políticos y los partidos se conduzcan como representantes de la ciudadanía” (Monsiváis, 2017).

Atento a lo anterior es dable decir que el sistema de partidos políticos, por lo menos en México, hace posible que el poder soberano tome decisiones a través del Poder Legislativo; consecuentemente, los partidos políticos al interior del Parlamento juegan un rol súper importante, ya que, al haber una pluralidad de ideas políticas, el trabajo en el Congreso se vuelve más interesante y, al mismo tiempo, más complejo: obliga a los legisladores o representantes del pueblo a desarrollar habilidades de consenso y de negociación, porque las minorías también se hacen notar. También toman decisiones y, sobre todo, presentan iniciativas importantes al interior del Congreso General de la Unión.

Pareciera que en un sistema mixto o pluripartidista se garantiza mayor confianza; sin embargo, en la actualidad se observa que los partidos políticos en México están en una crisis, más que política, social: el pueblo mexicano que les da el voto de confianza mediante el ejercicio del sufragio ha externado un sentimiento de desconfianza hacia los partidos políticos, lo cual es evidente al incrementar los porcentajes de abstencionismo en los procesos electorales de cualquier nivel.

PRINCIPALES RETOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Actualmente, los partidos políticos sufren una crisis de identidad, no solo en México, sino también en el mundo. Lejos de tener cercanía con sus simpatizantes se han alejado, instituyendo, en su mayoría, métodos de elección de candidaturas sin la participación de la gente. Además, el hecho de que no transparenten sus finanzas genera antipatías entre la población, que tiende a pensar en ellos como instituciones ineficientes y deshonestas.

De tal forma, en muchos casos los partidos se han visto captados por *outsiders*, es decir, personas ajenas a sus posturas ideológicas que los utilizan como plataforma para acceder al poder. Tal es el caso del Partido Republicano en Estados Unidos, que sacrificó sus principios con tal de acceder al poder con Donald Trump.

En otros casos, surgen nuevas opciones políticas, como en México, que bajo el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador se vio el surgimiento del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), cuyo estandarte es la lucha contra la corrupción y el beneficio de las clases más desfavorecidas.

Ante este escenario, los partidos políticos tienen grandes retos, principalmente no desaparecer, para lo cual deben reafirmar su participación como instrumentos fundamentales de la vida democrática. Pero ello no se va a lograr sin reconstruir los lazos con sus electores; ya lo señalaba Alcántara (2004): la primera década del siglo XXI es un periodo democrático sin precedentes en América Latina; no obstante, los partidos políticos se están enfrentando a la incertidumbre e, incluso, a la violencia política, la desigualdad social, la extrema pobreza, así como a una profunda e incierta recomposición interna. Para ello, también deberían recobrar su identidad, pues actualmente la han pasado a segundo término, con tal de acceder al poder.

En tercer lugar, se encuentra la gran necesidad de democratizar su vida al interior. Los simpatizantes y militantes no se sienten parte de ellos, pues sus opiniones prácticamente son ignoradas.

Específicamente en México, los retos están bien diferenciados; por un lado, los hoy partidos de oposición no encuentran respuestas congruentes ante el avasallante poder presidencial. Es necesario que identifiquen acciones que los puedan regresar a la competencia política. El PRI debe desligarse de sus acciones de corrupción del pasado, el PAN debe modernizar sus ideales, y el PRD, además de reforzar su militancia, debe recobrar su identidad como un partido de izquierda moderna.

Por su parte, MORENA debe institucionalizarse más, dejar de proyectarse como un partido paternalista. De lo contrario, se corre el riesgo de una profunda división entre diferentes facciones, que podrían llevar a su eventual desaparición, debido a la desconfianza social.

CONCLUSIONES

Bajo este contexto es posible señalar que México, desde que surge como una nación independiente, se ha caracterizado por ser una sociedad de lucha constante. No es posible soslayar que para consolidar una organización y estructura política ha costado muchos esfuerzos e, incluso, sacrificios; es una lucha constante por el poder. Así, en 1917, cuando se promulga la Carta Magna, el poder constituyente crea e institucionaliza a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En estos se deposita el sagrado principio de la *representación*; es decir, el poder soberano se ejerce a través de estos. Con el paso de los años, el pueblo mexicano dio paso a la creación y reconocimiento de los partidos políticos como un medio para que los grandes líderes pudieran tener acceso al poder, siempre respetando el estado de derecho que impera en este país; así es como surgen los partidos políticos y, lo más importante, son estas agrupaciones las que se posicionan al interior del Poder Legislativo para desempeñar una de las funciones y encomiendas más grandes de la nación: llevar la voz del pueblo a las instituciones donde se permite tomar decisiones, donde se gestan las leyes que están dirigidas a la sociedad.

Desafortunadamente, en la actualidad la institución *partido político* se ha ido debilitando principalmente por la falta de confianza social y, como consecuencia, por la falta de legitimidad, la falta de interés de participar o formar parte de estos; la sociedad está convencida de que los partidos políticos solo trabajan para un grupo reducido y no para el pueblo, circunstancia que pone en riesgo no solo a los partidos políticos sino también y, más aún, a la democracia representativa y participativa.

Consecuentemente, los partidos políticos deben reconstruir vínculos de confianza, diseñando acciones que permitan poner al descubierto que su actuar cumple con lo que dice la ley, es decir, que ejecutan sus obligaciones y, sobre todo, que su presencia en el Parlamento es para que la sociedad en general, minorías y mayorías, serán escuchadas; de lo contrario, estarán prácticamente condenados a su extinción o al debilitamiento total.

REFERENCIAS

- Alcántara, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Working Paper, núm. 293. Notre Dame: The Kellogg Institute.
- Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (2013). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Fernández, J. (2020). “La ‘crisis’ del sistema de partidos políticos de México”, en López, S., *El sistema de partidos políticos de México hacia el 2021 y 2024*. México: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- Hague, R., Harrop, M., y McCormick, J. (2019). *Comparative Government and Politics*. Reino Unido: Macmillan International.
- Monsiváis, C. (2017). *La democracia insuficiente. Expectativas, deficiencias y descontento políticos en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Paoli, F. (2015). “Función social de los partidos políticos y su regulación”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1(7), 161-185. [En línea] Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2015.7.10088>
- Sartori, G. (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. España: Alianza.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL FENÓMENO DEL TRANSFUGUISMO

*Eduardo Blanco Rodríguez**

*José Francisco Vázquez Rodríguez***

El transfuguismo político es un fenómeno social que se vincula con la llegada de las candidaturas independientes. En México, el *transfuguismo* es un concepto políticamente reciente y aparece como una de las más claras muestras de la distancia que separa en ocasiones la realidad política de la realidad jurídica, en cuanto supone una modificación no formal del resultado de las elecciones.

Resulta importante analizar desde la perspectiva del proceso de democratización en México la regularización del transfuguismo, al ser uno de los aspectos más problemáticos de la representación política y de la gobernanza. El fortalecimiento normativo de las candidaturas independientes promueve la participación ciudadana y el ejercicio del derecho político, generando un Estado más plural y democrático; sin embargo, han tenido deficiencias y carencias pendientes en materia jurídica y en la inserción del esquema parlamentario mexicano al momento de que los tránsfugas, al participar en la campaña electoral como candidato o al obtener el escaño como legislador por la vía ciudadana, emigran a otro partido tras no ver satisfechas sus aspiraciones.

Es necesario dar espacio para la reflexión, sobre todo en países con tradición parlamentaria, sobre el proceso de democratización, el cual está relacionado con la representación de los intereses del ciudadano como institución garante de los derechos fundamentales y del estado de derecho, a través de la figura de las candidaturas independientes, entendidas como una herramienta democratizadora para el sistema político y su relación con el fenómeno del transfuguismo.

En ese sentido, si bien la institución de las candidaturas independientes son instrumentos que impulsan la transparencia y rendición de cuentas, son una apertura y amplitud al marco legal, y contribuyen a mejorar el sistema de representación, además de ser una nueva opción en la esfera representativa.

* Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho, UAEMEX. Correo electrónico: eblancor@uaemex.mx

** Catedrático de la Universidad del Valle de México. Correo electrónico: oficinapacovazquez@gmail.com

Bajo este contexto, el presente apartado versa sobre la figura de las candidaturas independientes y el transfuguismo, de forma preponderante sobre la afectación democrática y la crisis de representación política en México desde una perspectiva ética. Ello, sin menoscabo de señalar, de forma somera, cómo opera el transfuguismo en otros países.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Las candidaturas independientes en México surgen como una vía alterna para mejorar la representación política en favor de los ciudadanos que no tienen una identidad con ninguno de los partidos políticos existentes, es decir, que los ciudadanos puedan competir por los cargos de elección sin necesidad de ser postulados por un partido político. Fue impulsado por Jorge Castañeda Gutman en 2004, quien pretendía en 2006 contender por la Presidencia de la República, a lo cual el entonces Instituto Federal Electoral negó el registro por no tener en ese momento en la Constitución federal esa figura, lo que dio paso a una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que años más tarde le daría la razón a Jorge Castañeda.

Lo anterior emana a consecuencia del déficit democrático que se manifiesta de distintas formas, como en la falta de interés de los ciudadanos por todo aquello que implica la política, mucho de lo cual se relaciona con la falta de consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo, caracterizado por la ausencia significativa de democracia interna, como consecuencia de una falta de confianza social.

El Sistema de Información Legislativa (2020) define la *candidatura independiente* como “la postulación individual que realiza un aspirante a un cargo de representación popular. A través de esta figura, los ciudadanos pueden solicitar su registro ante la autoridad electoral, sin la mediación de los partidos políticos”.

El Instituto Nacional Electoral (INE) señala que: “Los candidatos independientes son aquellos ciudadanos que se postulan para algún cargo de elección popular y que no pertenecen a un partido político, con ello ejercen el derecho a ser votados”.

Si bien las candidaturas independientes son consideradas uno de los elementos trascendentales de la reforma en materia política-electoral en México, la finalización del monopolio de los partidos políticos en las candidaturas se encamina a enfrentar la crisis del sistema político en materia de garantías para los derechos político-electorales

y a fomentar mejores condiciones democráticas en el país. Al respecto, Hernández (2012: 48) señala que:

Considerar a las candidaturas independientes en la legislación como otra opción dentro del catálogo de mecanismos de participación política no otorga mayor o menor democracia al Estado en cuestión; sin embargo, sí produce mayor calidad de la democracia debido a que se amplían los derechos políticos del ciudadano.

Las candidaturas independientes son una de las formas más acabadas de la participación política en democracia; sin embargo, no han sido eficientes en el proceso democrático, político y social que fue pensado inicialmente y diseñado, de ahí la necesidad de una transformación a ese modelo democrático-electoral.

La tendencia es que el sistema de elecciones en México se irá haciendo cada vez más congruente con las nuevas realidades y necesidades respecto a las candidaturas independientes, en específico, en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, los cuales se irán reforzando para que se permita que todos los ciudadanos estén en la posibilidad de ejercer su derecho de voto y que solamente sean circunstancias diversas a las jurídicas u organizacionales las que propicien la decisión ciudadana de participación.

Si bien la política está cambiando en todo el mundo, los viejos partidos políticos, estructuras complejíssimas de masas y organigramas inacabables, están dando paso a nuevas plataformas políticas que embonan con la revolución tecnológica de nuestros días.

Las candidaturas independientes deben encontrar su verdadero espacio sin pretender que los partidos políticos desaparezcan, empero, construyendo diferencias notorias al considerarse apartidistas y evitando el fenómeno del transfuguismo, con la finalidad de articular nuevas formas de representación y llevar a las instituciones muchas de las demandas ciudadanas que han sido ignoradas históricamente por los partidos políticos y ser el contrapeso de las *malas prácticas políticas* de los mismos.

La *democracia*, en palabras de Sartori (1987: 28), es “el poder del pueblo que existirá mientras sus ideales y valores vivan”. En sentido estricto, es una forma de organización del Estado en la que las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia

social en la que los ciudadanos son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales; por ello, la participación de los ciudadanos el día de las elecciones es muy importante para la toma de decisiones, ya que es el proceso en el cual se elige a los gobernantes del gobierno, ya sea federales, estatales o municipales, que ocuparán los cargos de elección popular para los que fueron propuestos por sus partidos.

TRANSFUGUISMO

El transfuguismo se ha convertido en un problema de orden constitucional que, incluso, ha sido abordado por la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, como lo son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el precepto a considerar el derecho de libertad individual de participación política, relacionado con el de la lealtad partidaria, para ser regulado y evitar que los llamados *tránsfugas* cambien de un partido a otro al ver sus aspiraciones políticas no satisfechas, afectando el principio de *representación parlamentaria*, donde en algunos casos ha sido usada la figura del candidato independiente para dividir a algún partido político y, por ende, que sus simpatizantes se dividan y gane otra opción política.

De acuerdo con Ríos (2009: 78-79), en Europa y en América Latina se denomina *tránsfuga* a la persona que, habiendo ganado el espacio parlamentario por medio de la lista de un partido (en este caso de la postulación ciudadana), se cambia a otro partido político o, simplemente, se separa de la organización que lo postuló.

Matizando esta definición básica, es posible añadir que el transfuguismo implica el cambio de una persona que ocupa un cargo público representativo de un grupo parlamentario a otro, o de un grupo político a otro, si el cambio se produce en el ámbito local. Esta práctica puede, por tanto, llevarse a cabo en diferentes niveles de gobierno.

En México, a finales del 2020 vimos en el Senado de la República la creación del Grupo Parlamentario Plural, integrado por senadores de diversas fuerzas políticas y un independiente.

Para Zovatto (2011: 199), el transfuguismo es una conducta que atenta contra la voluntad popular y constituye, incluso, un ejemplo de corrupción personal. “Este

fenómeno debilita el sistema de partidos y coadyuva a la falta de credibilidad del elector en sus representantes populares, sobre todo aquellos ciudadanos votantes que vincularon las propuestas del candidato con la plataforma electoral del partido político que los postuló, o la agenda legislativa impulsada por aquel, incluso, desde la fase de la campaña” (Morán, 2017).

La falta de ideología de algunos actores políticos, a los que solo les interesa mantenerse en el poder, es una de las causas del por qué la gente está harta de la política. Estas personas carecen de convicción política y son capaces de abandonar a la ciudadanía que confió en ellos por medio de las urnas, con tal de estar cerca de algo o alguien que les garantice no perder todos aquellos privilegios que conceden los cargos de elección popular.

En el sistema parlamentario, la institución legitimada democráticamente es el Parlamento y el gobierno emerge de la aprobación de aquel; mientras que en el presidencial, el congreso limita sus funciones casi exclusivamente a las legislativas.

En ambos casos, el transfuguismo tiene impacto en la representación política, entendida como el acto en el que el integrante de un grupo parlamentario, durante su gestión, se cambia a otro grupo. También, se vincula cuando el candidato postulado por un partido político en el proceso interno, al no verse favorecido con la designación de la candidatura, cambia a otro instituto político.

En este orden de ideas se estafa la voluntad popular, ya que alguien que accede por una institución partidista o una representatividad ciudadana abandona su partido por discrepancia o sanción, pero no renuncia al escaño, y esto se agrava en aquellos supuestos donde el tráfuga provoca un cambio de gobierno, vulnerando un legítimo resultado electoral. En los sistemas parlamentarios se da el transfuguismo después de la elección (Wong, 2015: 601)

Doctrinalmente, se ha señalado que este fenómeno atenta contra la representación política y en muchos de los casos transmite confusión y sensación de inestabilidad a partir de que un legislador que, habiendo llegado a un escaño con la plataforma de un partido político, a través del voto ciudadano, incurre en la disidencia partidista y en la deslealtad a sus representados, así como a su base electoral.

Por otro lado, la conducta del congresista tráfuga, orientada con el objeto a algún tipo de ventaja o de otra índole, representa lo que López (1991: 142) señala de acorde a que “el transfuguismo parlamentario favorece la corrupción. Esta afirmación se corrobora, por sí misma, entre nosotros, dada la nefasta experiencia ocurrida

durante la década pasada, la incidencia de este fenómeno para la corrupción”. Asimismo, y de acuerdo con León (2008: 115):

El transfuguismo parlamentario deteriora la credibilidad en el sistema democrático mismo. Ello se explica por cuanto que los ciudadanos, al ver que sus representantes cambian de partido político a cambio de prebendas económicas o de otra índole, pierden credibilidad en la democracia y ven en esta un sistema en el cual sus protagonistas se comportan abiertamente sin ningún código de ética y cubiertos con un manto de impunidad.

El tema del transfuguismo se traslada hoy a la agenda política constitucional nacional sobre generar reglas para la movilidad política, que en el tema de candidaturas independientes no es la excepción, en la ética, identidad y representación que se abordó anteriormente; la lógica que se debería de acatar es que, en el estricto sentido, el candidato o legislador sin partido se desligara en todo su quehacer de los partidos y que mantuviera una relación directa con la ciudadanía.

Lo anterior es vulnerado en algunas ocasiones, ya que la reciente LXIV Cámara de Diputados fue considerada por especialistas como la *legislatura de las tráfugas*, en donde el legislador que libremente y por iniciativa propia abandona a su grupo parlamentario, por lo tanto, no ocupa la banca que le corresponde desde el punto de vista electoral. Al hacerlo, automáticamente se le presentan dos opciones: declararse independiente o integrar las filas de otro grupo parlamentario. Este fenómeno se puede considerar como parte del diseño de coaliciones electorales con el fin de evadir el tope de sobrerrepresentación, es decir, la cláusula constitucional que prohíbe cualquier diferencia mayor a ocho por ciento entre el porcentaje de los diputados y el porcentaje de votación de un partido político. Una vez que se cerraron los acuerdos de gobernabilidad de la Cámara de Diputados, el transfuguismo político menguó, el grupo de diputados sin partido creció hasta llegar en ese momento a cinco y casi todas las fracciones parlamentarias sufrieron una que otra defección. Sin embargo, conforme se aproximaron los comicios de 2021 el fenómeno regresó.

En algunas legislaciones de entidades federativas como Morelos, Coahuila y Ciudad de México, por ejemplo, se han diseñado como parte de las reglas del juego medidas antitráfugistas para fortalecer a los partidos y, por ende, mantener a la clase política del gobierno local, principalmente. La finalidad es clara: disminuir los riesgos y problemas de la división partidista que afectan la competencia electoral. En el

ámbito del Congreso de la Unión es también un aspecto pendiente de discutir a partir de una propuesta legislativa que tiene como finalidad prohibir la candidatura de una persona que se postula por un partido diferente al que pertenece o haya pertenecido.

Para evitar el transfuguismo y garantizar que los candidatos independientes realmente lo sean, algunos estados prevén plazos de separación para ser candidato independiente, donde las leyes locales exigen tres años de separación del partido político anterior.

En otros estados, como Durango, se pide que los aspirantes no hayan participado como candidato de partido en elecciones previas al menos tres años antes de la postulación; en Quintana Roo se solicitan dos años.

La tránsfuga política, en la que el político no le es fiel a la ideología de un partido o a la ciudadanía de carácter apartidista, es una práctica que se ha pretendido legislar para impedir que estos sujetos se vayan en busca del poder por el simple poder. En el caso de Quintana Roo, Nuevo León, Colima y Guanajuato se prohíbe la práctica del transfuguismo, en algunos de sus supuestos legales.

Incluso, en 2006, el entonces diputado Gustavo Cárdenas Monroy propuso reformar el artículo 41 de la Constitución para establecer que no podrá ser candidato el ciudadano que provenga de partido diverso al postulante a no ser que evidentemente se haya separado de manera formal y definitiva del partido de origen al menos tres años antes de la fecha de registro para las candidaturas de la elección de que se trate (*Gaceta Parlamentaria*, 2006).

El juego de las traiciones y simulaciones es consustancial a la hora de hacer política. El transfuguismo plantea un debate desde la filosofía: si es aceptable o no permitir las traiciones en el marco de la libertad política. Por un lado, al tránsfuga se le asocia con los aspectos más negativos de la naturaleza humana: traición, deslealtad, codicia, oportunismo, avaricia, doblez. Por el otro, la conducta tránsfuga puede ser una virtud cívica del buen republicano: romper y oponerse al grupo de poder para promover el cambio político. Esto es: hay tránsfugas que *no son tan malos* y que forman parte del cambio democrático de un país (Rubio, 1993: 13).

En este sentido, y como señala Wong (2015: 604), en la figura de la tránsfuga se plantean varias problemáticas en torno a los derechos fundamentales, entre las que encontramos la libertad de expresión, el votar y ser votado, además de otros preceptos constitucionales en relación con la vida democrática y electoral del país.

La relevancia de las candidaturas independientes y los legisladores sin partido radica en la necesidad de construir una clase política leal al mandato ideológico que

representan; hace necesario tomar una posición en torno al transfuguismo electoral retribuido, es decir, aquel que resulta inaceptable socialmente porque divide deliberadamente la vida interna de una lógica representativa sin partido, ya que promueve el bandolerismo, fragmenta la base electoral, desplaza a los militantes leales y provoca indefiniciones políticas que afectan la relación de confianza y credibilidad entre electores y sus representantes.

ÉTICA DEL TRANSFUGUISMO

El transfuguismo conlleva a la incorporación de una condena moral de los hechos; debe existir un mandato imperativo y partidista para generar un ordenamiento con base en una perspectiva ética y de disciplina, ya que la representación política está fundamentada en la cultura de la dignidad del individuo y el valor de los ciudadanos desde una perspectiva constitucional.

Una de las modalidades de la transformación objetiva que promueven los candidatos independientes y a las que se aspira al momento de ostentar el cargo público es la reinstauración de los valores éticos y morales en el colectivo social, así como que se reconstruya el colectivo social y político en un ambiente de armonía.

Según el *Diccionario filosófico marxista*, la ética es la doctrina sobre la moral, la moralidad; el sistema de normas y reglas de conducta de los hombres en su relación con la sociedad y entre sí; una de las formas de la conciencia social.

La dimensión ética de la política tiene consecuencias de tal alcance que ningún gobierno puede permitirse ignorar. Estas cuestiones nos conducen directamente a la fundamentación ética en la vida política. Si los principios éticos que sostiene el proceso democrático no se rigen por nada más sólido que el proceso electoral, entonces este se presenta evidentemente frágil; aquí reside el verdadero desafío de la democracia.

El promover la ética en el transfuguismo es un avance importante en la calidad democrática de nuestro país. En principio, se debe sacar este fenómeno de las instituciones para no permitir traiciones al elector y para que no se obtengan beneficios ante tal abuso, es por lo que se impone la disciplina de legisladores sin partido, con el riesgo de que el ejercicio de la autoridad escalonada se desvíe hacia el abuso de poder, en perjuicio de ambiciones individuales que vean mermada su vocación trepadora.

Así sucede con casos de fracaso personal, que ven frustradas sus perspectivas de escalada y reaccionan con actitudes virulentas para contrarrestar la animadversión, justificada o no, de sus colegas con partido; o bien, la decepción particular por la propia incapacidad de éxito en su gestión fallida.

En cualquier caso, los comportamientos agresivos son consecuencia de un estado de frustración, que merma las facultades intelectuales por un exceso de visceralidad que obnubila el uso de la razón.

La importancia constitucional de los llamados *independientes*, la mediación de estos en la vida política, la consolidación democrática del sistema de partidos y las características propias de nuestro sistema electoral son aspectos lo suficientemente relevantes como para reflexionar acerca de una interpretación diferente sobre la titularidad del escaño.

La ética democrática que ha sido modificada tras la constante falta de confianza de los partidos políticos recae en los independientes de un partido, ya que ambos son instrumentos de mediación entre los electores y los cargos públicos, y cuando se llega a situaciones de máxima discrepancia entre el cargo público y lo que representan en términos legislativos por el que accedió aquel, lo lógico es que el titular del escaño, en cualquiera de sus modalidades, abandone, se vea obligado a renunciar a su puesto y ceda a favor del siguiente de la lista electoral para redundar en la credibilidad que, si bien las candidaturas independientes surgen para combatir todo el aparato partidista desgastado, el transfuguismo rompe completamente con el objetivo inicial democrático.

Al respecto, falta un acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo; hace falta que los partidos políticos adopten un código de ética contra el transfuguismo, como actualmente se viene proponiendo en otros ordenamientos. Por ejemplo, en España se ha propuesto un Pacto contra el Transfuguismo, que se manifiesta en el compromiso de impedir la utilización de tráfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de gobierno de las instituciones públicas, no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos y desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario. El atender tal problemática constituye una forma de manejar racionalmente el poder, ya que el discurso de la ética, en sí mismo, permite legitimar el poder. Se necesita un perfil ético no solo independiente; no se pueden permitir que los representantes de la ciudadanía cuestionen su ética y su compromiso con la democracia; así como están sometidos a las reglas antes referidas sobre la

obtención del apoyo ciudadano, la consecuencia de su incumplimiento es evidente: no pueden alcanzar el registro de su candidatura y, por lo tanto, no logran un lugar en la boleta electoral, ya que se debe asegurar el cumplimiento en las normas aplicables al momento de ocupar un escaño.

TRANSFUGUISMO EN OTROS PAÍSES

La mayoría de los países de la Unión Europea recogen la prohibición del mandato imperativo de una manera sujeta a los preceptos de su realidad sociopolítica y, por qué no decirlo, el carácter, cultura y herencia política de los ciudadanos de cada nación implica que el fenómeno del transfuguismo pueda suponer una verdadera amenaza para la estabilidad parlamentaria. A continuación se abordan brevemente los casos de Portugal, Francia, Italia y Alemania.

Portugal

Su ley es muy clara al señalar en su artículo 163.1.c) de la Constitución de Portugal que “pierden el mandato de diputados quienes se adscriban a un partido político a aquel por el que fueron elegidos”.

Francia

Este país contempla lo siguiente como mandato constitucional: “Será nulo todo mandato imperativo” (artículo 27 de la Constitución francesa). El sistema electoral francés concede un número de escaños tan notorio que el cambio de grupo político no tiene consecuencias en la estabilidad parlamentaria. A nivel territorial, los alcaldes y presidentes departamentales no pueden ser destituidos utilizando mociones de censura.

Italia

En Italia, la Ley Suprema señala: “Todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin estar ligado a mandato alguno” (artículo 67 de la Constitución italiana). Todo representante puede abandonar o ser expulsado de su grupo parlamentario. La principal particularidad del Estado transalpino es que el grupo mixto tiene los mismos derechos que el resto de los grupos, con lo cual la movilidad parlamentaria es un fenómeno bastante habitual.

Alemania

En esta nación se reconoce a nivel constitucional que: “Los diputados del Bundestag alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia” (artículo 38 de la Ley Fundamental Alemana). Los tránsfugas pasan a ser independientes y no pueden pertenecer a la Junta de Portavoces, ni reclamar una dotación económica igual a la de los demás miembros.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión propositiva, el enfoque va encaminado al diseño legislativo y a la dinámica en la que se desenvuelven los legisladores independientes respecto a las soluciones que pueden ofrecerse al transfuguismo, destacando la elaboración de un acuerdo sobre un código de ética y conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales, y las propuestas de reforma de los reglamentos parlamentarios.

En el Pacto, llámese Código de Ética, lineamientos, etcétera, se puede establecer que, aunque existan ciertas limitantes normativas, se evite que los legisladores se conviertan en tránsfugas, para ello, se podrán acatar las actuaciones que los consejos locales y distritales de los órganos electorales puedan realizar sobre un ordenamiento en cuanto a los tránsfugas, para evitar la utilización política de estas personas por parte de los partidos y los independientes que suscriben el Pacto.

En cuanto a la reforma reglamentaria, en concreto en relación con el reglamento del Congreso, se proponen múltiples opciones para evitar el transfuguismo, dentro de las cuales cabe destacar la creación de la figura de los diputados no adscritos, que incluiría tanto a los parlamentarios que abandonan su grupo parlamentario como a los que inicialmente deciden no incorporarse al grupo constituido por los candidatos del partido con el que concurrieron en las elecciones. Con ello se desincentivaría el transfuguismo, se impediría el préstamo de diputados y no se perjudicaría el funcionamiento del grupo mixto.

Esta situación transita de manera paralela a la realidad y es necesario que se generen espacios de discusión, pues la permisión o prohibición del transfuguismo electoral en el sistema mexicano, en principio, el abandono partidista, pudiera justificar la pérdida a ser electo, así como el cargo electo, si bien en todos los países democráticos existe la libertad parlamentaria que permite a los políticos ser fieles a sus convicciones y los salva de permanecer con grupos o partidos que han cambiado su orientación de modo inaceptable para ellos. Luego, el hecho de que un legislador independiente con carácter de ciudadano pertenezca a la representación sin partido que viene a representar una opción con posibilidad real para diversos segmentos de la sociedad, por su estatus ajeno al monopolio de partidos, no puede fallar a su concepción constitucionalizada y justifica la renuncia o la sanción, sobre todo si abandona dicho carácter independiente y es agregado a un partido político o a una bancada, pues se estaría afectando el núcleo del derecho, de ahí que se requiera una valoración que pondere, a partir del esquema que regula su transición, si una vez que los candidatos independientes asumen la representación conferida por los ciudadanos, en cuanto al ejercicio del poder, se tiene que circunscribir en una posición eminentemente ciudadana, o bien, si esta se hará depender de la coyuntura electoral, controlada por los partidos políticos, sin que necesariamente dicha opción se traduzca en ese beneficio colectivo esperado.

Ante tal panorama, y en el esquema político de la representatividad en México a través de las candidaturas independientes, es inminente cuestionar si verdaderamente los candidatos independientes cumplen con una labor de representación en un sistema de partidos y si realmente son independientes, pero, sobre todo, desvinculados del control partidista o de un gobierno en turno.

En el esquema legal actual seguramente se continuará con prácticas políticas donde exmilitantes de partidos políticos serán postulados a cargos de gubernaturas por la

figura de independientes para, seguramente, solo restar votos a quien ganó la nominación, lo que impactará al final en el resultado electoral y, por ende, genere inestabilidad y gobernabilidad política. Por ello, el transfuguismo debe ser limitado, para que solo la ambición y codicia de quien quiera sostenerse en el poder siga usando este hueco legal que hoy tenemos.

REFERENCIAS

- Cámara de Diputados, LX Legislatura (2006, 10 de octubre). *Gaceta Parlamentaria*. México, año IX, núm. 2109.
- Esteban, J. (1990). “El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, en *Estudios políticos*, (70), octubre-diciembre, Madrid.
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia Iuris. Teoría del derecho y la democracia. 1. Teoría del Derecho*. España: Trotta.
- García, J. (1995). “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”, en *Revista de las Cortes Generales*, 34.
- Hernández, M. (2012). “La importancia de las candidaturas independientes”. *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, núm. 12. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.
- León, J. (2008). “Transfuguismo y mandato parlamentario”. *Derecho y Sociedad*, (31) 109-116. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17395>
- López, J. (1991). “Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa”. *Monografías*. Congreso de los Diputados de España.
- Morán, E. (2017). “Transfuguismo: dicotomía entre la lealtad partidaria y la participación política. Una visión desde los precedentes judiciales en México”, en *Dikaion. Revista de Fundamentación Jurídica*, (26) 1. Universidad de la Sabana.
- Rubio, F. (1993). “Los tránsfugas no son tan malos”, *El País*.
- Ríos, E. (2009). “El transfuguismo electoral en el sistema presidencial mexicano”, en *Justicia Electoral*, 1 (3), México, pp. 78-79.
- Sartori, G. (1987). *Democrazia e definizioni*. Bologna: 11 Mulino.

- Sistema de Información Legislativa [En línea] Disponible en: <http://sil.gobernación.gob.mx/Glosario/definiciónpop.php?ID=253> (Consultado el 22 de noviembre de 2020).
- Vega, P. (1993). La crisis de la representación política en la democracia de partidos. Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, TFE, IFE, UNAM.
- Wong, V. (2015). *Transfuguismo vs partidos políticos. Ideas para la gobernanza*. Madrid: Fragua.
- Zovatto, D. (2011). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009)*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. [En línea] Disponible en: <http://eprints.ucm.es/17751/1/T34113.pdf>

Eduardo Blanco Rodríguez

Doctor en Derecho por la UAEMEX, donde se desempeña como catedrático en la Licenciatura en Derecho, en las maestrías en Derecho Parlamentario, Contraloría Gubernamental y en el Doctorado en Derecho Parlamentario. Integrante del cuerpo académico Estudios en Derecho Parlamentario en la misma universidad. Desde 1995 se desempeña como docente en la UNAM, donde imparte la asignatura de Derecho Mercantil.

Sandra Chávez Marín

Doctora en Ciencias de la Educación. Profesora investigadora de la Facultad de Derecho e integrante del cuerpo académico Estudios en Derecho Parlamentario (UAEMEX). Posee las certificaciones: Professional Mentor (Red Global de Mentores) y Competencias Docentes para la Educación Media Superior (UAEMEX y ANUIES). Cuenta con los siguientes diplomados: Intervenciones y Políticas Educativas (CIDE) y Competencias Docentes en el Nivel Medio Superior (UAEMEX).

Carlos Muñoz Díaz

Doctor en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana (mención honorífica). Obtuvo el reconocimiento de Investigador Honorífico por el Colegio de Veracruz. Realizó dos estancias posdoctorales Conacyt en el Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública, en derecho social y derecho cultural. Es líder del cuerpo académico Estudios en Derecho Parlamentario, de la Facultad de Derecho de la UAEMEX. Cuenta con perfil de investigador nacional Prodep y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1.

Esta obra alberga seis investigaciones, producto del trabajo colegiado de los integrantes del cuerpo académico Estudios en Derecho Parlamentario, de la Facultad de Derecho de la UAEMEX. Los objetivos de los autores son varios. Por un lado, generar interés en los lectores por temas relevantes de la función representativa, como la legitimación del Poder Legislativo, la democracia representativa, la participación de los partidos políticos como instituciones dentro del Parlamento, por señalar algunos. Así también, abordar temas de actualidad poco estudiados, como el fenómeno del transfuguismo, las candidaturas independientes, y la importancia y trascendencia de legislar con perspectiva de género. Lo anterior tiene como objetivo principal innovar en el conocimiento del derecho parlamentario, pues los autores están convencidos de que es un área poco explorada. Los temas se desarrollan desde una óptica contemporánea y, de cada fenómeno o institución analizada, se describe la necesidad social actual, dejando al descubierto los retos que enfrenta en la praxis el Parlamento mexicano.

SDC

195 Años
de la Fundación del Instituto Literario
del Estado de México