

Temas constitucionales de actualidad

Elisur Arteaga Nava

Sumario: 1. ¿Una nueva constitución? / 2. Elección directa e indirecta / 3. ¿Resultaría violatorio de lo dispuesto por el artículo 116 constitucional fracción II párrafo tercero, eliminar la asignación de una diputación a los partidos que hayan obtenido cuando menos el 1.5 por ciento de la votación, o bien elevar el porcentaje a un 2 o un 3 por ciento? / 4. ¿Resultaría violatorio de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 14, el variar la fórmula de asignación de los diputados de representación proporcional, una vez que se ha iniciado el proceso electoral, y han sido registradas las listas de candidatos? / 5. Responsabilidad por leyes retroactivas / 6. ¿Sería procedente el juicio de amparo contra la aprobación y promulgación de la ley que variara la fórmula de asignación de los diputados de representación proporcional, en el caso de que tal medida fuera violatoria de los derechos consagrados por el artículo 14 constitucional? / 7. ¿Los gobernadores de los estados pueden vetar o hacer observaciones a las reformas constitucionales? / 8. ¿Es factible que una legislatura se integre por igual número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, tal como se propone hacer? / 9. ¿Es legalmente factible que mediante una boleta los ciudadanos elijan a sus representantes a la legislatura local por ambos sistemas?

Las constituciones, cuando menos hasta ahora, las han impuesto facciones revolucionarias triunfantes que no sólo han desplazado a una clase gobernante, sino que también han contado con la fuerza represiva suficiente para impedir que aquella vuelva y para con vencer a la ciudadanía mediante la persuasión y la fuerza de que controla el poder,

1. ¿Una nueva constitución?

En forma reiterada, de un tiempo a acá, se habla de la necesidad de elaborar y expedir una nueva constitución política para México. La propuesta proviene de líderes de partidos políticos, de gente dedicada al derecho y, recientemente, se ha visto que el "Proyecto para la realización de un nuevo Congreso Constituyente" fue una de las materias comprendidas en la agenda y mesa de trabajo de la convención nacional democrática a que convocó, entre otros, el ejército zapatista de liberación nacional.

No se trata de algo teórico; es un tema de actualidad; por lo delicado de la materia, más que precipitarse, lo que conviene es ponderar los pros y contras de una propuesta de esa naturaleza; tratar de prever las eventuales implicaciones que tanto la idea, como el que se convoque a un constituyente y la realización de ese congreso, pudieran tener para el país.

Contrariamente a lo que pudiera suponerse, lo que menos dificultades representa, es lo relativo al aspecto técnico

formal de la vía a seguir: sería suficiente para dar legalidad a la convocatoria y a la celebración del nuevo congreso constituyente el que se reformara el actual artículo 135, que prevé el procedimiento para introducir reformas a la constitución a través de seguir el mismo procedimiento legislativo ordinario, sólo que reforzado con una votación especial, la de las dos terceras partes de los legisladores presentes en sus respectivas cámaras y el voto aprobatorio de más de la mitad de las legislaturas de los estados; no hay más, no existe nada de eso que, por ignorancia ya ha tomado carta de naturalización en el medio, y que se ha denominado constituyente permanente.

En la hipotética reforma del artículo 135 habría que disponer que la actual constitución puede ser reformada, e incluso sustituida, mediante la acción de

Dada la soberanía con que ordinariamente se dota a una asamblea constituyente, lo más seguro es que aquello que hasta la fecha se ha considerado como conquistas revolucionarias, aunque sean mediatizadas, sean puestas en la mesa de las discusiones; que todo, absolutamente todo, se ponga de nueva cuenta a discusión;...

una soberana asamblea constituyente; la naturaleza de su obra, deben ser definidos por una ley orgánica que en uso de las facultades que para él deriven de los artículos transitorios de la reforma y emita el propio congreso de la unión. Pueden tomarse como modelos, con las adecuaciones del caso, las leyes dadas en 1823, 1856 y 1916, por lo que toca a los congresos constituyentes que dieron las constituciones de 1824, 1857 y 1917. En la ley se tendrían que contemplar lo relativo a la convocatoria, la elección de miembros del constituyente, la calificación de las elecciones respectivas, la integración, funcionamientos, facultades, principios parlamentarios, tiempo de reunión, integración de comisiones, elaboración del proyecto, principios que regularían las discusiones, forma de hacer llegar las inquietudes de la ciudadanía, votaciones, lugar y fecha de reunión, promulgación y vigencia de la nueva constitución.

No habría mayores dificultades para instrumentar una acción de esa naturaleza. Ya existe experiencia sobre este respecto: se ha observado que en fecha reciente en el estado de Jalisco, en forma irresponsable, con el pretexto de eliminar incongruencias, falta de sistema y dificultades para el manejo, se ha elaborado y promulgado una nueva constitución; hace algunos años también lo pretendió hacer el gobernador de una entidad del sur de la república; también lo han intentado otros gobernadores con el ánimo de pasar, aunque sólo sea por ese simple hecho, a la historia.

Lo anterior sólo ha puesto en evidencia el poco respeto que de la legitimidad tienen sus autores; si bien lo han hecho sin que se hubieran provocado mayores consecuencias jurídicas y políticas, lo cierto es que en los casos en que se ha hecho no ha pasado a mayores por existir un orden normativo

superior, que es el que sólo deriva de la constitución general, a que la sustitución de la constitución se dio en sólo partes y no en todo el territorio nacional y a que, finalmente, por más cambios que pudieran introducirse a una carta local, siempre sus autores deberán estarse a lo que la ley suprema del país dispone respecto de organización de las entidades federativas, limitaciones, obligaciones derechos individuales y sociales.

Cosa totalmente diferente se da a nivel nacional; aquí todo cambia y todo puede complicarse. Es irresponsable quien no prevea a distancia las consecuencias de un acto de esa naturaleza. En seguida se enumeran algunas de las dificultades e implicaciones que pudieran presentarse o derivarse.

Si bien los problemas teóricos formales, con algunas dificultades, pueden ser solucionados con el concurso de especialistas en derecho, sobre todo constitucional, los problemas políticos y sociales son casi de imposible resolución, sobre todo para aquellos que desean la actuación de un nuevo congreso constituyente con objetivos revolucionarios.

Las dificultades a resolver, sólo para enumerar algunas, son las siguientes:

Un congreso constituyente no se convoca sólo por cuanto a que así lo reclama una porción de la población; no importa que en el caso se trate de un grupo armado que pudiera o no tener beligerancia. En México, como en muchos países, las leyes las imponen los vencedores. Sólo quien triunfa con las armas y quien cuenta con un aparato represivo suficiente y adecuado para hacerse obedecer y castigar las desobediencias, puede imponer su legalidad. Únicamente quien tiene el poder puede aspirar a sustituir una forma de ser por otra; sigue siendo cierto lo que afirmó Weber: "*Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda la resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.*"

Las constituciones, cuando menos hasta ahora, las han impuesto facciones revolucionarias triunfantes que no sólo han desplazado a una clase gobernante, sino que también han contado con la fuerza represiva suficiente para impedir que aquella vuelva y para convencer a la ciudadanía mediante la persuasión y la fuerza de que controla el poder. Esto ha permitido, sólo en el caso de la constitución de 1917, el imponer en menor o mayor grado, con ciertas dificultades, cierto punto de vista por lo que toca a la organización política y social. Sólo se ha visto una vez ese fenómeno; en los restantes casos, los elementos conservadores y moderados que se han colado en los constituyentes revolucionarios se han

encargado de neutralizar la acción del bando avanzado, puro, liberal, federalista, revolucionario o progresista.

A partir de que la convocatoria de un, nuevo constituyente necesariamente debe comprender a toda la sociedad mexicana, sin importar ideología, política, creencias, intereses y formación, y que la selección debe ser necesariamente democrática, en los actuales momentos nada hay que lleve a suponer a quienes están interesados en convocar que la integración de la asamblea sea sólo con elementos identificados con un programa progresista o revolucionario; que los partidarios de un cambio a favor de los desposeídos lleguen a ser lo más. De conformidad con el comportamiento del electorado, todo parece indicar que más es de preverse un voto moderado y conservador, que uno avanzado.

Dada la soberanía con que ordinariamente se dota a una asamblea constituyente, lo más seguro es que aquello que hasta la fecha se ha considerado como conquistas revolucionarias, aunque sean mediatizadas, sean puestas en la mesa de las discusiones; que todo, absolutamente todo, se ponga de nueva cuenta a discusión; nadie puede asegurar y nada permite suponer que lo que actualmente es una conquista a favor de los débiles, esté a salvo de la acción de un constituyente que eventualmente pudiera llegar a ser manipulado por quienes actualmente detentan realmente el poder y la riqueza. Los interesados en una nueva constitución no pueden impedir legal ni políticamente la integración de un constituyente, electo democráticamente, que sea contrario a sus convicciones, que sus integrantes, de buena o mala fe hagan barbaridades; o que ellos sean manipulados en uno y otro sentido.

Hay algo más, puesto todo a discusión, lo más seguro es que potencias extranjeras, de una u otra forma, obliguen a introducir un cambio en lo relativo a la jerarquía de los tratados y convenciones; que en lo sucesivo ellos tengan idéntico valor a la constitución aun en el caso de que la contraríen.

Fuera de la clase gobernante nadie podría imponer a un proyecto de constitución un sello propio y, de hacerlo, no habría quien pudiera lograr su aprobación al margen de la voluntad de aquella. Lo que es más, sólo los actuales gobernantes están en posibilidad, llegado el caso, de convencer por la razón o por la fuerza de la bondad de una nueva constitución. No hay quien, fuera de ellos, lo pudiera hacer en forma efectiva; para que esto suceda previamente debe haber un triunfo efectivo y real de una facción armada, que ésta disuelva o neutralice virtualmente el aparato represivo actual y que la ciudadanía acepte la legitimidad de una nueva clase gobernante.

Para quienes saben de técnica de poder, todo indica que cualquier ejercicio constituyente más consolidaría a la actual clase gobernante, que contribuiría a debilitarla, accedería a una legitimidad que hasta este momento se le ha cuestionado; en lo sucesivo, dado a [que.se](#) trataría de una constitución derivada de un constituyente convocado a instancias de un movimiento considerado revolucionario, y electo popularmente, poco o nada podría alegarse contra la nueva legitimidad.

Si quienes promueven la idea lo hacen como una forma de presión, como una forma del juego: pido mucho para obtener algo; que se pida una constitución para terminar obligando a realizar ciertas reformas, esto es políticamente viable; el ejercicio es válido; pero lo será siempre y cuando estén en posibilidad de detener el movimiento que inicien en el momento en que les convenga y éste no se vuelva contra ellos.

Es algo cierto que una nueva constitución requiere, para ser acatada, respetada e invocada, del paso de los años y de que convenza de su bondad al grueso de la población; éste es un esfuerzo que sólo se puede hacer muy de vez en cuando.

***Sólo un neófito en cuestiones
de poder pudiera estar
interesado en intentar esa clase
de empresas en la que pudiera
resultar afectado o disminuido
el poder presidencial y
fortalecido el federalismo.***

Habría que considerar las implicaciones políticas que en el actual estado de cosas pudiera tener el convocar un nuevo constituyente; con vista a lo que es real, qué es lo que se gana y qué es lo que se pierde: el presidente de la república saliente no tiene nada que ganar y, en cambio, pudiera tener que enfrentarse a cambios no deseados, independientemente de lo anterior, dada la altura del sexenio, no sería él quien promulgaría la nueva constitución; él no tiene nada que ganar y sí algo que perder; él, en política real, no debe estar interesado en esa aventura.

El próximo presidente, si sabe de técnica del poder, debe tener conciencia de que junto con un proceso electoral competido y cuestionado, un inicio con muchos problemas a los que hacer frente, entre otros una insurrección armada, con una inexperiencia en el ejercicio del poder presidencial, poco o ningún interés pudiera tener en echarse otro adicional, como lo sería el de dar vigencia y aceptación a una nueva constitución. Sólo un neófito en cuestiones de poder pudiera estar interesado en intentar esa clase de empresas en la que pudiera resultar afectado o disminuido el poder presidencial y fortalecido el federalismo.

El presidente saliente y el entrante son los únicos que estarían en posibilidad de considerar la alternativa de un nuevo constituyente y, como se ve, no hay nada que pudiera llevar a convencerlos de la bondad del proyecto.

Por último, a estas alturas es válido hacerse dos preguntas: la primera, ¿el actual sistema normativo no es capaz de dar respuesta a los problemas que se plantean? y, la segunda, ¿existen problemas que no son

factibles de solucionar vía de una reforma a la constitución?

Cuando fue ideado el actual sistema de reforma a la constitución en el soberano congreso que se reunió en 1857, en la ceremonia de clausura, don Francisco Zarco, por acuerdo de la asamblea, pronunció un discurso y en él, entre otras cosas, manifestó lo siguiente:

"El Congreso sabe muy bien que en el siglo presente no hay barrera que pueda mantener estacionario a un pueblo, que la corriente del espíritu no se estanca, que las leyes inmutables son frágil valladar para el progreso de las sociedades, que es vana empresa querer legislar para las edades futuras, y que el género humano avanza día a día necesitando incesantes innovaciones en su modo de ser político y social. Por esto ha dejado expedito el camino a la reforma del Código político, sin más precaución que la seguridad de los cambios (sic) sean reclamados y aceptados por el pueblo. Siendo tan fácil la reforma para satisfacer las necesidades del país ¿para qué recurrir a nuevos trastornos, para qué devorarnos en la guerra civil, si los medios legales no cuestan sangre, ni aniquilan a la República, ni la deshonran, ni ponen en peligro sus libertades y su

***En política, dice Maquiavelo,
es moral intentar todo siempre
que lo hagan los que pueden;
pero es inmoral que lo intenten
quienes no pueden.***

existencia de nación soberana? Persuadios, mexicanos, de que la paz es el primero de todos los bienes y de que vuestra libertad y vuestra ventura dependen del respeto, del amor con que mantengáis vuestras instituciones.

"Si queréis libertades más amplias que las que os otorga el Código fundamental, podéis obtenerlas por medios legales y pacíficos. Si creéis, por el contrario, que el poder de la autoridad necesita de más extensión y robustez, pacíficamente también podéis llegar a este resultado.

"El pueblo mexicano, que tuvo heroico esfuerzo para sacudir la dominación española y filiarse entre las potencias soberanas; el pueblo mexicano que ha vencido a todas las tiranías, que anheló siempre la libertad y el orden constitucional, tiene ya un código que es el pleno reconocimiento de sus derechos y que no lo detiene sino que lo impulsa en la vía del progreso y de la reforma, de la civilización y de la libertad.

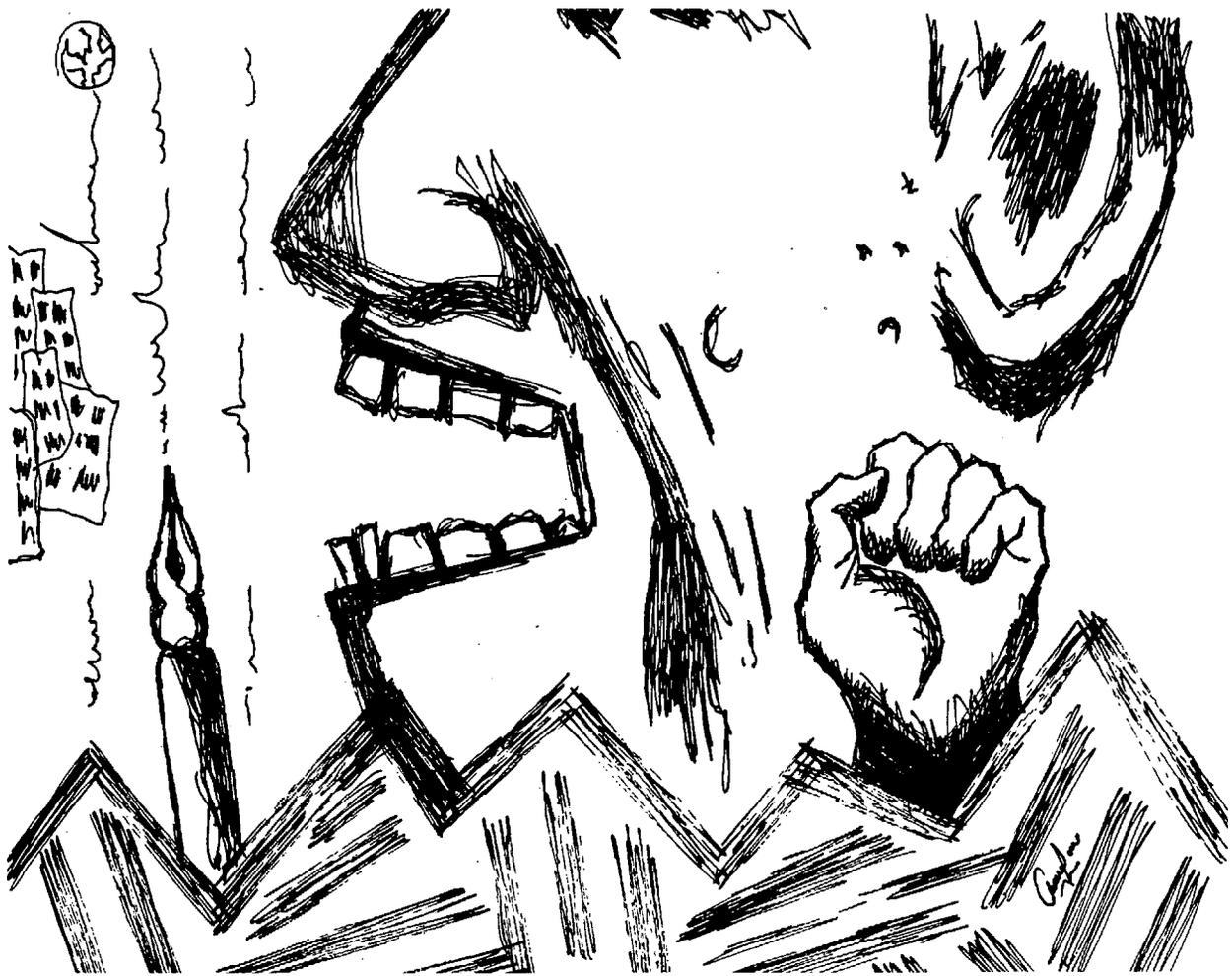
"En la senda de las revoluciones hay hondos y oscuros precipicios: el despotismo, la anarquía. El pueblo que

se constituye bajo las bases de la libertad y de la justicia salva esos abismos. No los tiene delante de sus ojos, en la reforma ni en el progreso. Los deja atrás, los deja en lo pasado.

"Al pueblo mexicano toca mantener sus preciosos derechos y mejorar la obra de la asamblea constituyente, que cuenta con el concurso que le prestará, sin duda, las legislaturas de los estados para que sus instituciones particulares vigoricen la unidad nacional y produzcan un conjunto admirable de armonía, de fuerza, de fraternidad entre las partes todas de la República.¹¹¹

Pero, si a pesar de lo manifestado anteriormente, se considera por la mayoría de los mexicanos que es el momento de dar una nueva constitución, habría que enfrentar la empresa más que con valor, con conocimiento tanto de la realidad como del derecho y de la política. Buscar un nuevo texto con el que convengan los más de los mexicanos y que sea el reflejo de sus aspiraciones y necesidades.

1. ZARCO, Francisco, *Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México. 1956, p. 1293.



En política, dice Maquiavelo, es moral intentar todo siempre que lo hagan los que pueden; pero es inmoral que lo intenten quienes no pueden. "Es cosa verdaderamente muy natural y ordinaria el desear adquirir; y siempre cuando lo hagan los hombres que pueden, serán alabados y no censurados; pero cuando no pueden y quieren hacerlo a toda costa, aquí está el error y la censura."² Si se está en aptitud de provocar la convocatoria de un congreso constituyente, pero no se tiene la seguridad de controlar su integración, funcionamiento y resultado final es políticamente inmoral intentarlo, en lo relativo al poder, siguiendo a Maquiavelo. Nunca se deben intentar actos en los que el éxito es incierto y el fracaso seguro.

2. N. MAQUIAVELO, *De principatibus*. Traducción, notas y estudio introductorio de Elisur Arteaga Nava y Laura Trigueros Gaisman, Ed. Trillas, México, 1993, cap. 3, 46, p. 79.

Es más viable exigir el cumplimiento cabal de lo actual o proponer reformas a algunas de sus partes, que procurar otra nueva; sólo se pone en juego parte, sin peligro de perder lo que ya se tiene aunque no se cumpla; saben de política, tienen conciencia de que tan pueden incumplirse la constitución vigente, como otra que eventual-mente se promulgue.

2. Elección directa e indirecta

El sistema político derivado de la revolución mexicana, con vista a hacer efectivos los principios republicano y democrático, en 1917, en el orden normativo fundamental, eliminó las elecciones indirectas, optó por la posibilidad de que la ciudadanía directamente y sin intermediarios, determinara quién la gobernara.

Sólo en forma secundaria, con el fin de cubrir los eventuales vacíos que pudieran darse por lo que toca a los titulares de la función ejecutiva, tanto a nivel federal como local, a falta de otra fórmula más democrática, optó por dar intervención a los órganos legislativos.

Había que poner fin a irregularidades y maniobras que durante los últimos años de vigencia de la constitución de 1857 desvirtuaron el sistema democrático y que determinaron por sustituir a la voluntad ciudadana manifestada en las urnas como vía para acceder a los cargos públicos. La voluntad fue clara, con el voto directo, entre otras medidas, se buscó el sufragio efectivo.

En forma complementaria, por lo que toca a los gobernadores de los estados, con vista no sólo a impedir la reelección sino también con el propósito de hacer que los contendientes lo hicieran en igualdad de condiciones, se dispuso que "Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, la prohibición del artículo 83."

Con posterioridad, en 1933, el constituyente afinó la fórmula original, reiteró el principio de la elección directa y con vista a un proceso electoral imparcial agregó las prohibiciones que como incisos a) y b), aparecen en la actualidad en la fracción I del artículo 116.

En forma complementaria, con el fin de cubrir vacíos que pudieran darse en los cargos ejecutivos, federal y locales, se facultó tanto al congreso de la unión, como a las legislaturas de los estados para proceder a cubrirlos mediante las fórmulas de presidente o gobernadores interinos o sustitutos.

Los constituyentes de 1917 si bien utilizaron los términos nombrar y designar, lo cierto es que, en forma expresa y terminante dispusieron que el órgano legislativo se constituyera en colegio electoral y prescribieron un procedimiento por virtud del cual ese colegio electoral se constituyera, funcionara e hiciera su elección.

La doctrina se ha inclinado en el sentido de que cuando el congreso de la unión actúa como colegio electoral y ejerce funciones electorales, técnicamente lo que la constitución establece es una elección indirecta en primer grado, que los diputados y senadores, que por mandato de la carta fundamental, son representantes y legisladores, se convierten por virtud del acuerdo que toman de constituirse en colegio electoral, en electores; tan lo son que en el artículo 84 se alude a un escrutinio secreto y a una mayoría absoluta de votos.

En el contexto anterior, tan elección es la que realiza la ciudadanía como la que realizan los legisladores

constituidos en colegio electoral, y tanto a la primera le son aplicables las limitantes del artículo 83, como a la que hacen los legisladores. Sería contrario al artículo 83 constitucional el que con vista al hecho de que el congreso de unión hace una elección, se pretendiera nombrar como presidente a alguien que en ese momento estuviera en ejercicio por designación que hubiera hecho en ese mismo órgano legislativo. Independientemente de que se atentaría contra el principio de reelección, se sacrificaría el principio de que toda elección, incluso la que haga el congreso, debe ser en igualdad de condiciones por lo que toca a los eventuales candidatos propuestos para ocupar el cargo.

Por lo que toca a los gobernadores de los estados, por reforma de 1933, con vista a impedir la reelección y que alguien lleve ventaja, se prohibió la elección, para el periodo inmediato, de los gobernadores sustituto, interino, provisional o el encargado del despacho (ahora artículo 116, fracción I).

En el artículo 52 de la constitución del estado de Michoacán se ha reiterado a nivel local la prohibición del artículo 116. En él igualmente se habla de que la legislatura local se constituye en colegio electoral, de que debe haber un escrutinio secreto y que debe hacerse la elección por mayoría de votos.

A nivel local, en estricto derecho, tan es elección la que hace la ciudadanía, como la que hace la legislatura actuando como colegio electoral, por lo mismo, en ambos casos es válida la prohibición prevista en el artículo 52 de la constitución del estado de Michoacán.

En este contexto, no le es dable al congreso del estado de Michoacán el reelegir al gobernador actualmente en funciones.

Alguien podría afirmar que no se trata de una reelección, que simplemente se ratifica una elección hecha con anterioridad para que continúe ejerciendo el cargo. De intentarse esta vía, como se ha hecho en otros casos, sería contrario al sentido y la letra tanto de la constitución del país, como de la propia entidad. El congreso local actúa como colegio electoral en ejercicio de funciones electorales.

También es contrario al texto de la constitución del estado (artículo 54) y de la constitución del país -que dispone que la elección de los gobernadores será directa- el pretender que la legislatura local asuma la función electoral en los casos en que sólo lo puede hacer la ciudadanía. Se sustituiría la voluntad popular y se llegaría a terrenos que lindan con la usurpación de funciones.

La reelección no es absoluta; sólo opera por lo que toca al periodo inmediato; se considera que la influencia de un gobernador en ejercicio, sea interino, sustituto o provisional, pudiera desvirtuar un imparcial ejercicio electoral; es factible que cualquiera de ellos se presente como candidato pasados seis años. Para entonces se estima que teóricamente ha perdido el ascendiente que pudiera ponerlo en ventaja frente a los otros candidatos.

Al respecto, cabe un razonamiento muy sencillo dado que tan elección es la que realizan los ciudadanos como la que verifican los legisladores, si se prohíbe que alguien que fue gobernador en un sexenio se presente como candidato para el siguiente sexenio, por cuanto a que no habría imparcialidad, con mayor razón no habría imparcialidad si se elige para el mismo periodo.

Por último, debe recordarse que el congreso de Michoacán, de conformidad con los artículos 45 fracción XXIII y 54 de la constitución política del estado de Michoacán, sólo tiene facultad para designar y nombrar, pero no para ratificar y, en aplicación del principio de legalidad, por tratarse de una autoridad, lo que no tiene facultado lo tiene prohibido.

¿Resultaría violatorio de lo dispuesto por el artículo 116 constitucional fracción II párrafo tercero, eliminar la asignación de una diputación a los partidos que hayan obtenido cuando menos el 1.5 por ciento de la votación, o bien elevar el porcentaje a un 2 o un 3 por ciento?

La respuesta, en principio, es que no; para llegar a tal conclusión es necesario tomar en consideración lo siguiente:

El artículo 116 fracción II, último párrafo, dispone:

"En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales."

La disposición, que limita la autonomía local, sólo obliga al constituyente local y, en consecuencia, al legislador ordinario de los estados a introducir y desarrollar el sistema de diputados de minoría; queda a la discreción de ellos, el determinar el número de los diputados locales de mayoría y de representación proporcional

; lo debe hacer tomando en cuenta los mínimos que marca el párrafo inicial de la fracción II del artículo 116, los pocos o muchos partidos que actúan dentro de la entidad, el número de miembros de cada uno de ellos, el comportamiento electoral observado en pasados ejercicios electorales y, en fin, considerar el desarrollo político y social de la entidad.

Con vista a los factores anteriores es también como se determina el porcentaje que se debe alcanzar; éste, a juicio exclusivo de quienes gozan de la facultad de iniciar leyes y de la de aprobarlas, se fijará en un dígito mínimo, cuando sea necesario estimular una vida política partidista incipiente o en un número razonablemente elevado, en los casos en que los partidos políticos tengan una presencia notable, tanto en captación del voto, como en alcanzar triunfos de mayoría.

A nivel federal, dada la debilidad de la mayoría de los partidos políticos, originalmente se fijaron porcentajes mínimos; éstos se elevaron con el fin de estimular la participación partidista en los ejercicios comiciales. Nadie ha cuestionado los cambios con vista a eventuales derechos adquiridos.

Queda pues, dentro de la autonomía de que gozan las entidades federativas, como una materia sujeta al criterio de ellas, el determinar, a través de la ley, tanto el número de diputados de representación proporcional, como el porcentaje que debe servir de base para la asignación que de ellos se haga a los partidos políticos. La normatividad sólo es aplicable a comicios de futura realización.

Lo que no es potestativo y comprendido dentro de la autonomía, es el determinar si se introducen o no; éste es obligatorio.

En la doctrina y en la práctica se ha sostenido en forma reiterada el punto de vista de que en materia política no hay derechos adquiridos; las reformas a leyes que determinan los requisitos de elegibilidad y los que es preciso satisfacer para poder acceder a un nombramiento entran en vigor, observando el sistema elegido, en la fecha determinada y se aplican a todos sin importar que por virtud de ellas pierdan la posibilidad de ser electos o nombrados un número crecido de personas; nadie, fundadamente, puede recurrir a los tribunales alegando que por virtud de una reforma en materia electoral, que lo ha excluido de la posibilidad de acceder a un cargo público, se le ha causado agravio. En el campo doctrinal - entre otras- está la siguiente opinión:

"CHAPITRE XI LOIS DE DROIT PUBLIC"

11. Principes généraux.— I. Si l'on consulte les théoriciens des 'droits acquis', ainsi que notre jurisprudence qui a suivi leur doctrine, il existerait une différence capitale entre les lois de droit privé et les lois de droit public: les premières seraient gouvernées par la règle de non-rétroactivité, non, les secondes; ou, en d'autres termes, il n'y aurait pas de droits acquis qui pourraient être invoqués à l'encontre du bien de l'Etat et de l'intérêt général, objets du droit public. C'est sur cette base que la Cour de cassation a proclamé (Civ., 23 mars 1876, S. 76.1.222, D. 76.1.204) que le 'principe de non-rétroactivité des lois est inapplicable aux lois qui déterminent et règlent la capacité politique' (V. aussi 28 oct. 1885, S. 86.1.377, D.85.1.457); et encore (Reg., 2 déc. 1924, D. hebdomadaire, 1925.33, Rev. jur. d'Alsace-Lorraine, 1925.12) "qu'en droit le principe de la non-rétroactivité ne s'applique pas aux lois qui règlent les droits électoraux et dont le caractère politique est incontestable; que leur effet est absolu et s'étend même aux citoyens qu'elles prévaient d'aptitudes ou d'immunités dont ils jouissaient précédemment,... qu'en matière, il ne peut exister de droits acquis..."³

Sise está en aptitud de provocar la convocatoria de un congreso constituyente, pero no se tiene la seguridad de controlar su integración, funcionamiento y resultado final es políticamente inmoral intentarlo,...

Con vista a lo anterior, si un partido político, por virtud de eliminarse el porcentaje del 1.5 y fijarse éste en un mínimo de 2, 3, ó 10 por ciento de la votación, pierde la posibilidad de que le sean asignados uno o dos diputados, no puede, por ello, alegar que se le ha privado de un derecho y, por lo mismo, que se le causa agravio.

3. ROUBIER, Paul, *les conflits de lois dans le temps (théorie dite de la non-rétroactivité des lois)*, Recueil Sirey, Paris, 1933, tomo II, p. 461.

Independientemente de lo anterior, aun para el caso de que se alegara la existencia de un agravio, no habría vía para solicitar su enmienda ni tribunal competente para conocerlo.

Sobre este particular, si bien los criterios iniciales de la suprema corte de justicia fueron en un sentido que no es el que se sostiene aquí, pues se llegó a resolver:

"DERECHOS POLÍTICOS. Las disposiciones del artículo 14 constitucional, respecto de la retroactividad de la ley, no excluyen a las personas morales, ni a los derechos políticos, los cuales han sido tomados en consideración, también, por el Código Federal de Procedimientos Civiles, al decir: que se presumen consentidos los actos del orden político que no hubieren sido reclamados en la vía de amparo, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su ejecución. T. IV, p. 613, Amparo administrativo, presidente municipal de Tehuacán, 18 de marzo de 1919, mayoría de 5 votos."⁴

Lo cierto es que con posterioridad el alto tribunal rectificó su punto de vista inicial y ha reiterado, una y otra vez, de tal manera que ha llegado a formar jurisprudencia, la improcedencia del juicio de amparo en esta materia:

"DERECHOS POLÍTICOS. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

Tomo III	Villa García, vecinos de	1312
Tomo IV	Heredia Marcelino	862
	Guerra Alvarado José y coags...	1138
Tomo VI	Orihuela Manuel y coags	463
Tomo VII	Ayuntamiento de Acayucan.....	94

Apéndice al tomo LXXVI, tesis 312, p. 516"⁵

En este contexto, los estados, en ejercicio de su autonomía, por conducto de sus legislaturas, pueden introducir en la materia cuantas modificaciones estimen necesarias o convenientes.

En tales condiciones es válido afirmar que no es violatorio de la constitución política del país, concretamente del artículo 116 fracción II, el introducir cambios en los porcentajes requeridos para la asignación de diputados de representación proporcional.

4. GUERRERO, Ezequiel y otros, *la interpretación constitucional*, UNAM, México, 1984, t. I, p. 77.

5. *Ídem*, p. 1039.

ty. ¿Resultaría violatorio de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 14, el variar la fórmula de asignación de los diputados de representación proporcional, una vez que se ha iniciado el proceso electoral, y han sido registradas las listas de candidatos?

El tema de la retroactividad de las leyes ha sido considerado ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia; no es necesario abundar sobre lo que bien se ha dicho y razonado, sólo cabe insistir en el hecho de que en la actualidad, por virtud de lo dispuesto por el artículo 14, únicamente están prohibidas las leyes que causan perjuicio a personas.

La legislación local, desde el siglo pasado, ha reiterado y afinado el principio:

Art. 5o. En el Estado jamás podrá expedirse ninguna ley de proscripción, ninguna que tenga efecto retroactivo o que altere las obligaciones que hayan emanado de los contratos. Jamás se darán leyes que hagan extensivas las penas. (Constitución de Guanajuato).

Lo mismo hace la constitución de ese estado actualmente en vigor:

Art. 4o. A ninguna Ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Contra su observancia no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.

Independientemente de que, como se afirma más adelante, no existe vía para impugnar reformas a una constitución local en materia política de naturaleza retroactiva, no hay duda de que el legislador local, como todo servidor público, que ha protestado guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, está obligado a respetar el principio de no retroactividad en las leyes.

Ciertamente, el constituyente de 1917 aprobó disposiciones retroactivas, como las contenidas en los artículos 27, 10 y 13 transitorios; lo hizo en ejercicio de una facultad que tenía atribuida por virtud de la soberanía con que se le dotó; esto ha sido reconocido así por la suprema corte de justicia de la nación en diferentes ocasiones. Pero los constituyentes locales, al expedir su constitución no se hallan en la

misma situación, tampoco lo están los congresos locales cuando, en ejercicio de la facultad reformadora, ambos actúan en un campo de acción limitado: se trata de órganos que representan a un ente autónomo, pero no soberano, que está circunscrito a lo mandado por la constitución general y, en el caso especial, por lo dispuesto en el artículo 14.

Los congresos locales, en ejercicio de su facultad reformadora de la constitución local, no obstante que se trate de actos que a nivel local tienen una jerarquía superior, no pueden rebasar o contradecir la constitución general. No les es dable, en uso de su facultad reformadora, contravenir lo dispuesto por la carta magna. Hacerlo sería violatorio de ella.

Las razones jurídicas invocadas anteriormente son suficientes, pero es preciso invocar un argumento de naturaleza política: los principios que regulan un ejercicio comicial, por seguridad jurídica, no pueden ser cambiadas una vez que el mismo se ha iniciado; los interesados intervienen y actúan con vista a ciertos presupuestos que se dan al momento de adoptar su determinación; si éstos cambian sobre la marcha, se da lugar a sospechas, a suponer que se trata de maniobras que tienden a neutralizar la ventaja alcanzada por alguna de las partes; o que las mismas se dan con el objetivo de conceder cierta situación de privilegio a alguno de los participantes; o eliminar enemigos indeseables.

Las leyes, entre otras las electorales, son reformables, esa es una de sus características, y la posibilidad de hacerlo no se agota, pero al legislador no le es dable, por prudencia y salud pública, confiado en el hecho de que no existe vía para impugnar su obra, a pesar de que exista perjuicio, cambiar las que regulan los procesos electorales y excluir a ciertos partidos políticos minoritarios, los que, tomando en consideración el comportamiento electoral pasado, es factible que alcancen a cubrir sólo el porcentaje mínimo fijado por la ley y no el nuevo que se introduzca por virtud de la reforma.

No hay duda de que en México, como en otros países, uno de los obstáculos a vencer en el quehacer democrático es el abstencionismo; la lucha fracasa o se entorpece cuando, con buenas o malas intenciones, se modifica el marco jurídico vigente habiéndose iniciado el ejercicio electoral; la acción propicia desconfianza y duda. Nada de esto conviene a un proceso comicial, éste que sólo se da en un clima de seguridad y claridad.

..tan elección es la que realiza la ciudadanía como la que realizan los legisladores constituidos en colegio electoral, y tanto a la primera le son aplicables las limitantes del artículo 83, como a la que hacen los legisladores.

S. Responsabilidad por leyes retroactivas

No obstante que existe a nivel local la prohibición de emitir leyes retroactivas, no existe en los estados vía legal por virtud de la cual se pueda sancionar al congreso local, por violar la constitución del estado en el indicado principio. Los legisladores locales, autores de la violación, no pueden exigirse a sí mismos responsabilidad ante el gran jurado local, que son ellos mismos; seguirse un procedimiento y autoimponerse las penas de destitución e inhabilitación, es absurdo y va contra el sentido común.

Tampoco pueden seguir un proceso, por la misma infracción, contra el gobernador del estado, por cuanto a que su responsabilidad se limitó a promulgar un acto cuya autoría corresponde totalmente al órgano legislativo.

Si bien lo anterior es cierto, no puede dejar de reconocerse que, cuando menos en teoría, existe la posibilidad de que los legisladores locales pudieran ser encausados ante el senado de la república, constituido en gran jurado, por violaciones a la constitución general y a la *ley federal de responsabilidades de los servidores públicos* (artículo 7. fracción III).

En efecto, si como se ha afirmado, por disposición de la ley y el criterio de la suprema corte de justicia de la nación, en materia de derechos políticos no procede el juicio de amparo y, por no existir invasión de competencia, tampoco procede la controversia entre poderes prevista en el artículo 105, como se ha dicho, en teoría, lo procedente es el control adicional, éste, de conformidad con don Manuel Herrera y Lasso, está sujeto a lo siguiente:

"... la 'controversia' es procedente cuando no lo es el amparo y que sólo se puede recurrir al 'control adicional' si las violaciones no son, reparables por el amparo o la 'controversia'. La supuesta violación del Art. 118-111 introduce en la regla una doble excep-

ción: aunque con distinto alcance, proceden en el caso los dos primeros medios de 'control' y procede también el tercero que, con más prontitud que la 'controversia' e igual eficacia, pondrá remedio al extravío de la Legislatura."⁶

6. ¿Sería procedente el juicio de amparo contra la aprobación y promulgación de la ley que variara la fórmula de asignación de los diputados de representación proporcional, en el caso de que tal medida fuera violatoria de los derechos consagrados por el artículo 14 constitucional?

No obstante que una reforma que varíe la fórmula de asignación sea violatoria del artículo 14 y, lo que es más, de que exista agravio, como se ha dicho, por tratarse de materias políticas, no serían susceptibles de ser impugnadas por la vía del amparo dado lo dispuesto por la ley y la jurisprudencia definida que anteriormente se ha invocado.

Independientemente de lo anterior, tomando en cuenta la naturaleza del juicio de amparo, dados los plazos dentro de los cuales se resuelve y los recursos a que dan lugar las resoluciones respectivas, no habría forma de acatar una sentencia que ampare y proteja por una parte, por cuanto a que el proceso electoral, con toda seguridad ya habría concluido; por otra parte, por cuanto a que no habría forma de disminuir para un partido determinado, el porcentaje y conservarlo válido para los demás; que no se

6. HERRERA Y LASSO, Manuel, *estudios constitucionales*, segunda serie, Editorial Jus, S. A., México, 1954, p. 261.

ampararon o que les fue negada la protección; una resolución de amparo no podría alterar el proceso electoral realizado y concluido; no podría decretarse su suspensión, ni su nulidad una vez realizado; de hacerse, se llegaría a los terrenos de la incompetencia de origen, ya abandonados en la doctrina y jurisprudencia mexicana desde el siglo pasado. Véase el artículo 73 fracciones VII y VIII de la Ley de Amparo.

7. ¿Los gobernadores de los estados pueden vetar o hacer observaciones a las reformas constitucionales?

En la constitución política del país (artículo 72), el veto se incluye como una de las instituciones que integran lo que se ha denominado el proceso legislativo. En ambas, se trata de un acto con efectos suspensivos; en esto se sigue una tradición republicana que ve en la institución no un instrumento de agresión y que anula totalmente el acto vetado, con su interposición lo que se busca es suspender la publicación de la ley o decreto y recurrir a la ponderación de los legisladores; son éstos, cuando no se reúne el voto afirmativo de las dos terceras partes, quienes impiden su publicación y entrada en vigor.

En la constitución, en forma expresa, se determinan qué actos no son susceptibles de ser vetados (artículo 72 inciso j), ello pudiera llevar a suponer que los restantes actos del órgano legislativo sí lo son. Esta conclusión no es válida. A nivel federal, a pesar de no estar incluidas en el artículo 72, inciso j, hay ciertas actuaciones del congreso de la unión que no son susceptibles de ser vetadas, entre otras están los decretos por virtud del cual el congreso de la unión acepta la renuncia del presidente de la república o que le concede una licencia que él mismo solicita. Existen otras, una de ellas es la relativa a reformas constitucionales en sus dos formas, la general, la prevista en el artículo 135 y la particular, la prevista en la fracción III del artículo 73.

No lo son tanto por tratarse de la actuación de un ente especial y diferente, al que se ha dado en llamar constituyente permanente, que pudiera no tener existencia en el sistema constitucional mexicano. No son susceptibles de ser vetados sus actos por virtud de la aplicación del principio de economía, que es de observancia en todas las formas en que se manifiesta la actividad humana y, sobre todo, la de las autoridades. En materia judicial se denomina economía procesal; en el ámbito legislativo pudiera denominarse economía en el proceso legislativo.

Si, por un lado, para superar el veto se requiere el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes de un cuerpo legislativo y, por otro, para aprobar una reforma a la constitución se requiere este mismo número, es válido afirmar que ese veto ha sido superado de antemano. En esta opinión, por congruencia e integridad profesional, no podría variarse el punto de vista que se ha externado sobre la materia:

"El sistema constitucional mexicano por lo que hace a considerar a la función reformadora como una actividad legislativa ordinaria es constante y congruente en todas sus etapas. Contrariamente a lo que sucede en los Estados Unidos de América en que la función de hacer el cómputo y declarar aprobada una enmienda corresponde al secretario de estado, en México, tanto el cómputo como la declaración correspondiente son hechos por el congreso de la unión, considerado ambos hechos como una parte del proceso legislativo. Los órganos del ejecutivo, mientras no les sea enviada una reforma para su promulgación no tiene nada que hacer. Una vez que ésta obra en su poder, a poco es a lo que se les faculta: publicarla en el *diario oficial de la federación*. Hay que aclarar un hecho importante: cuando el congreso hace la declaración correspondiente envía al presidente de la república no un proyecto de reformas, envía un decreto de reformas concluido y perfecto, ya que no existe la posibilidad de que el presidente lo vete, pues, como se ha dicho, su veto ha sido superado de antemano, por el hecho de haber sido aprobado por cuando menos el voto de las dos terceras partes de los legisladores reunidos en cada una de sus cámaras. Por lo que hace a las leyes y decretos ordinarios no sucede lo mismo, el artículo 72 se encarga de aclarar que se trata de un proyecto y es cierto, por cuanto a que está sujeto a las observaciones que vía la institución del veto puede hacer el presidente de la república. En el caso de reformas se está en un caso parecido al previsto en el inciso c del indicado artículo, superado el veto el proyecto es ley o decreto y sólo requiere de su publicación.

Como se ve, actualmente la impotencia del ejecutivo para vetar se deriva de una interpretación del texto constitucional y no de una disposición expresa del mismo, antes no sucedía así. En el artículo 170 de la constitución de 1824, en relación con el 106, se privaba expresamente al ejecutivo de la prerrogativa de hacer observaciones a un proyecto de reformas a la ley suprema. Las leyes constitucionales de 1836, mejor conocidas como las *siete leyes*, sólo facultaban al presidente de la república para dar o negar la sanción a las leyes o decretos ordinarios; pero lo privan de esta facultad tratándose de reformas a las leyes fundamentales, reservándola al supremo poder conservador."⁷

7. ARTEAGA NAVA, El *¡sur*, *derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, UNAM, México, 1994, t. III.

...al legislador no le es dable, por prudencia y salud pública, confiado en el hecho de que no existe vía para impugnar su obra, a pesar de que exista perjuicio, cambiar las que regulan los procesos electorales...

. ¿Es factible que una legislatura se integre por igual número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, tal como se propone hacer?

Con vista sólo a los textos constitucionales no es factible dar respuesta a esa interrogante. Para lograrlo es necesario recurrir a los antecedentes legislativos, a las opiniones doctrinales y a las exposiciones de motivos que fundaron la introducción, en 1977, de la institución de la representación proporcional.

No obstante que en México, siguiendo las ideas de los revolucionarios franceses -en especial de Sieyès- por mandamiento constitucional, a los diputados federales se les considera representantes de la nación y no de la población o de un distrito determinado, lo cierto es que desde el siglo pasado se ha considerado su necesaria vinculación a los electores como elemento determinante, y hasta hace algunos años, único para acceder al cargo.

Es en este contexto que en el constituyente de 1856/1857 se contempló la posibilidad de instaurar la elección directa:

"El artículo 59 dice: 'La elección para diputado será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral.'

El señor ZARCO extraña que la comisión, que tan celosa se ha mostrado de la perfecta aplicación de las teorías democráticas recurriendo siempre al pueblo, conserve todavía la elección indirecta, que nunca es ni puede ser el medio verdadero de conocer la opinión pública.

La elección indirecta se presta a influencias bastardas, a la coacción ministerial, a toda clase de intrigas, es un artificio para engañar al pueblo, haciéndole creer que es elector y empleándolo en crear una especie de

aristocracia electoral que, mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy a menudo que un partido gana las elecciones llamadas primarias y secundarias y pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican la seducción, la violencia, el cohecho y el soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo. Cuando los electores llegan a las capitales de los estados se ven sitiados por los aspirantes y cabecillas que salen a encontrarlos para alojarlos en su casa, por las promesas y amenazas del gobernador y por otras mil influencias que vuelven la elección un juego de azar y no la expresión de la voluntad del pueblo. Sólo así se puede entender por qué son diputados hombres que nadie conoce, hombres nulos cuyo nombre se oye por primera vez al salir de las urnas electorales, hombres que ni residen ni han nacido en el estado ni conoce ninguno de los electores. Una carta de un ministro, una recomendación de un gobernador basta para obtener este triste resultado.

Nada de esto sucederá cuando la elección sea directa. Entonces el último ciudadano verá de una manera positiva que su voto es decisivo, escogerá el hombre que le inspire confianza, será imposible influir en la masa del pueblo, y el resultado, sea el que fuere, será la expresión genuina de la voluntad del país.

'¿Por qué, pues, la comisión recurre al medio de falsear el sufragio? ¿Por qué sin quererlo cede a esa especie de horror al pueblo de que habla de ayer el señor Arriaga? Pero ya su señoría quiere que sus últimas clases del pueblo salgan los representantes, comience por el principio, recurra a la fuente más pura, al pueblo y sólo al pueblo, y haga que sea verdad que todo ciudadano es elector. Así logrará también que se ensanche ese círculo vicioso de hombres públicos de que no podemos salir; así tal vez no volverá a estos escaños ninguno de los que antes han sido diputados, pero los que vengan serán indudablemente representantes del pueblo, escogidos por el pueblo.'⁸

No obstante lo opinado por Zarco y corroborado por otros constituyentes, en la carta de 57 se optó por la elección indirecta.

En 1917 se produjo un cambio en la materia; dado el origen popular del movimiento revolucionario de 1910, se consideró necesario vincular a los diputados, senadores, presidente de la república, gobernadores y diputados locales, a la ciudadanía; se optó por la elección directa. Los miembros de la segunda comisión de constitución razonaron su punto de vista de la siguiente manera:

8. ZARCO, Francisco, *historia del congreso constituyente (1856/1857)*. CI Colegio de México. México. 1956. sesión correspondiente al 18 de septiembre de 1856.

"La admisión del voto directo fue unánime en el seno de esta Comisión, sobre todo por la consideración muy importante de que el voto directo como medio de proveer del antiguo régimen y es una adquisición de gran importancia en la marcha política del país, que está de acuerdo con su adelanto y con los progresos de su cultura. En el seno de la Comisión se suscitó la discusión sobre si la legislación electoral tendría facultad de darse libremente su Ley Electoral. Pero el criterio de la Comisión se inclinó por la federalización de la Ley Electoral para continuar los antecedentes que sobre este respecto se han observado invariablemente, y para consagrar como una adquisición definitiva nacional el voto directo.

'Sin embargo, ha estimado que la discusión en este Congreso ¡lustrará bastante la materia, advirtiendo que gustosa dictaminará en el sentido de esa discusión si no fuere aceptado el presente dictamen. En esa virtud, se permite proponer a la aprobación de esta honorable Asamblea, el artículo 54 del proyecto en los siguientes términos:

'Artículo 54. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.'

'Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 29 de diciembre de 1916.- Paulino Machorro Narváez.- Heriberto Jara.- Agustín Garza González.- Arturo Méndez.- Hilario Medina.'⁹

Dada la minoría de edad del grueso de los partidos políticos, en 1962, se optó por fortalecerlos y darles cierta participación mediante la creación de los diputados de partido; posteriormente, en 1977, se recurrió a la creación de los diputados de representación proporcional.

La institución buscaba fortalecer a los partidos políticos de oposición, dar una intervención notable a sus miembros en la composición de la cámara de diputados; recientemente esa institución se ha introducido en el Senado. Pero á nivel federal, por más que se haya observado un crecimiento en este renglón, siempre se ha tenido la precaución de conservar la idea de que un legislador es representante de un grupo de electores, de un distrito electoral, que debe sentirse responsable ante alguien, que ese alguien, directa o indirectamente, le puede exigir que lo sirva y represente. Este vínculo de proximidad no existe bien definido en lo que toca a los legisladores por el principio de representación proporcional; por ello, no pueden ser en igual número que los popularmente electos ni, en determinados casos, neutralizar, por su igual número, la voluntad de aquellos.

9. *Diario de debates del constituyente de 1917*, sesión del 2 de enero de 1917.

Los legisladores de representación proporcional son una institución complementaria que tiende simplemente a dar participación y fortalecer a los partidos políticos, pero nunca a hacer nugatorio el vínculo elector-representante que, al final de cuentas, se diluye con el sistema de representación proporcional.

***...el sistema de
representación
proporcional es una
institución
complementaria, par
ningún concepto puede
igualar y, mucho
menos superar, al
sistema de mayoría
relativa.***

En Alemania, país en el que por lo general, se reconoce el haber elevado a nivel nacional este principio de igualdad de número en ambas bandas, se partió de un supuesto diferente:

"Las posteriores leyes alemanas de 1953 y 1956, emitidas con fundamento en el artículo 38 de la constitución, cumplieron, la tarea de transformar la representación proporcional total en un sistema mixto, en el que figura al lado de aquella la elección por mayoría relativa. Tocante a la integración del sistema mixto, el invento alemán de 53 y 56 sirvió sin duda de modelo a nuestro sistema mixto, el invento de 77, especialmente en cuanto al manejo por cada elector de dos votos, uno para la representación proporcional y otro para la mayoría relativa. He aquí la tan aplicable a nuestro caso exposición del autor acabado de citar: 'Se trata de un sistema de representación proporcional personalizada, que concede sólidas ventajas a los partidos fuertemente constituidos. La República Federal está dividida en circunscripciones. En cada uno no hay un solo diputado que es elegido por la mayoría relativa, como en la Gran Bretaña. Pero hay bastante menos circunscripciones que curules disponibles. Los demás miembros del Bundestag -40% en 1949, 50% en 1953 y 1057- provienen de listas formadas en cada *Land* por los partidos. A partir de 1953 y 1957, el elector disponía de dos votos, contabilizables separadamente. Con el primer voto se pronunciaba por uno de

los candidatos que contendían por la curul de la circunscripción, con el segundo votaba por un partido; la distribución proporcional se efectuaba según el total de los segundos votos."¹⁰

El mismo autor, don Felipe Tena Ramírez, por lo que toca al caso de México, advierte:

"Entre los posibles motivos de esta diferencia tan perceptible, cabría señalar que mientras en su país de origen el sistema mixto surgió como un correctivo de la representación proporcional, en el nuestro ocurrió lo contrario, pues la representación proporcional se estableció aquí como correctivo del sistema electoral de mayoría relativa, único que conocíamos y practicábamos. Aunque nada dicen al respecto los documentos oficiales, entendemos que la introducción de la representación proporcional significa entre nosotros una primera experiencia, que como tal convenía mantener dentro de los modestos límites de un ensayo. De todas maneras, el abrumador número de 300 diputados de mayoría, frente al máximo de 100 de representación proporcional, relación que señala la Reforma Política, no es ciertamente un sistema mixto que pudiera servir de paradigma democrático. La denominación misma, copiada literalmente de la cita que hemos hecho de Cotterot y Emeri, de 'sistema mixto con *dominante* mayoritario', es una expresión desafortunada, que deja traslucir el propósito de que la clase de los 300 domine, subyugue y avasalle al grupo de los 100."¹¹

Dado a que el sistema de representación proporcional es una institución complementaria, por ningún concepto puede igualar y, mucho menos, superar, el sistema de mayoría relativa por virtud del cual se vincula al legislador directamente a sus electores; tan esto es así que a nivel federal a lo máximo que se ha llegado es a cubrir un cuarenta por ciento de los cuales en la cámara de diputados y de una cuarta parte en la de senadores. No se ha ido más allá.

Debe recordarse que por imperativo constitucional (artículo 115) los estados deben adoptar para su régimen interior, entre otras, la forma representativa y popular; que ambos conceptos están estrechamente vinculados; que se trata de una responsabilidad, sobre todo, directa. Las fórmulas complementarias sólo son eso; no pueden ni igualar ni superar lo que es fundamental y primario.

^ ¿Es legalmente factible que mediante una boleta los ciudadanos elijan a sus representantes a la legislatura local por ambos sistemas?

No está de por medio en el caso una cuestión de legalidad; si la ley lo dispone así ello, en principio, es factible; pero en el caso lo que habría que determinar es si mediante ese sistema, se puede expresar o no claramente cuál es el sentir de los ciudadanos respecto de su representante ante el congreso local, que es lo que se persigue cuando se optó por el sistema de elección directa. Algo más, determinar si una elección de esa naturaleza permitiría que el vínculo entre representado y representante se dé con toda claridad y certeza.

Si la respuesta es negativa, como por su naturaleza debe serlo, la verdad es que si bien la medida no va contra una disposición expresa determinada de la constitución general, lo cierto es que va contra la razón de ser de la norma que exige una elección popular directa.

Independientemente de la consideración anterior, dado el frecuente abandono de sus representantes por parte del servidor público, la medida acentuaría esa tendencia y llevaría a la consideración de que más que los ciudadanos, lo que importa es la labor en el partido y con sus dirigentes para acceder a cargos, públicos. La medida desvirtuaría el sistema democrático y la auténtica representación.

Como se vio anteriormente en Alemania por cada elector hay dos votos.

10. TENA RAMÍREZ, Felipe, *derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 601 y 602.

11. *Idem.*, p. 604.