

TECNOLOGICO DE MONTERREY
CAMPUS MONTERREY
ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACION
PUBLICA Y POLITICA PUBLICA



EL PROCESO DE PRODUCCION LEGISLATIVA
PROPUESTA DE MECANISMOS PARA INCORPORAR LA
PLURALIDAD AL CONGRESO MEXICANO

TESIS

MAESTRIA EN DERECHO

POR

LUIS CARLOS CASTRO VIZCARRA

ABRIL DE 2010

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

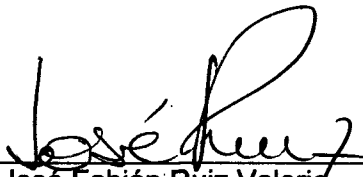
CAMPUS MONTERREY

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACION
PUBLICA Y POLITICA PUBLICA**

Los miembros del comité de tesina recomendamos que el presente proyecto de tesina presentado por el Lic. Luis Carlos Castro Vizcarra sea aceptado como requisito parcial para obtener el grado académico de:

Maestro en Derecho

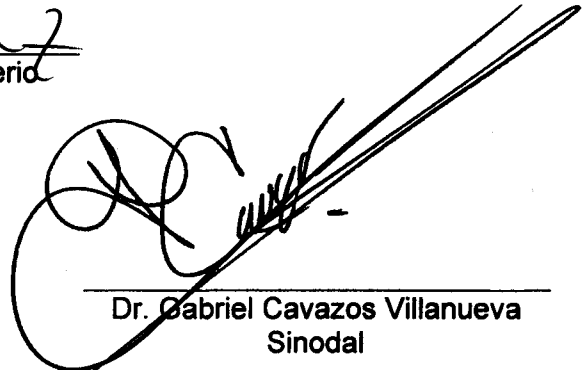
Comité de Tesina:



Dr. José Fabián Ruiz Valerid
Asesor



Lic. Jesús Cantú Escalante
Sinodal



Dr. Gabriel Cavazos Villanueva
Sinodal

Agradecimientos:

A mi padre y madre

Quienes siguen siendo mi modelo a seguir. Por su amor, enseñanza y apoyo incondicional.

A mis hermanos

Por su confianza, cariño y respeto que me motivan a mejorarme día a día.

Al Dr. José Fabian Ruiz

**Por ser más que un asesor, un amigo y guía en este camino.
Por haber confiado en mí y estar al pie del cañón siempre.**

Al Lic. Jesús Cantú

Por su carisma y palabras de aliento. Por aceptar el reto y por sus sabios consejos.

Al Dr. Gabriel Cavazos

Por acompañarme en el camino, por su dedicación y tiempo.

A Mis Tías, primos y amigos

Por estar siempre ahí y por siempre creer en mí.

Índice

Introducción	4
CAPITULO I. Pluralismo Político	9
1.1. Introducción.....	9
1.2. Composición de la cámara de diputados.	10
1.3. Multipartidismo.....	12
1.4. La importancia del número de partidos.	15
1.5. Pluralismo.....	16
CAPÍTULO II. Proceso y Procedimiento Legislativo	18
2.1. Introducción.-.....	18
2.2. Proceso Legislativo	19
2.3. Procedimiento.....	21
2.4. Diferencias entre Proceso y Procedimiento Legislativo.....	22
2.5. Conclusiones.....	27
CAPÍTULO III. El Proceso Legislativo. Evolución y Actual Funcionamiento	29
3.1. Introducción.....	29
3.2. La Constitución de 1857	30
3.3. Cuadro Comparativo de las Constituciones: Evolución del Proceso Legislativo.....	35
3.4. Comparación de las tres constituciones.....	40
3.5. Conclusiones.....	52
CAPÍTULO IV. Un diagnóstico de Producción Legislativa. Legislaturas LVIII-LX	54
4.1 Introducción.....	54
4.2 Antecedentes.	55
4.3 La importancia de las Legislaturas LVII-LX.....	58
4.4 La LVII Legislatura.....	58
4.5 La LVIII Legislatura.....	59
4.6 La 59ª Legislatura.....	67
4.7 La 60ª Legislatura.....	68
4.8 La 61ª Legislatura.....	70
4.9 Conclusiones. Una Legislatura Plural.....	71
CAPÍTULO V. Una perspectiva de derecho comparado. América Latina en la Pluralidad.	77

5.1. Introducción.....	77
5.2. Latinoamérica y sus partidos.-	82
5.2.1. Argentina.....	82
5.2.2. Bolivia	83
5.2.3. Brasil.....	85
5.2.4. Chile.....	86
5.2.5. Colombia.....	87
5.2.6. Ecuador	89
5.2.7. Perú	90
5.2.8. Uruguay	90
5.2.9. Venezuela	92
5.2.10 Comparativo.....	92
5.3. Origen de las leyes.....	93
5.4. Reglas electorales.	95
5.5. Fórmulas electorales	96
5.6. Composición de la Cámara de Diputados.....	100
5.7. Leyes de Urgente Consideración.....	101
5.8. Sesiones.....	103
5.9. Mayorías especiales.....	104
5.10. Modalidades del veto presidencial.....	107
5.11. Conclusiones.....	108
Capítulo 6. Propuesta y Conclusiones.	110
6.1. Conclusiones.....	110
6.2 Propuesta.....	114
6.2.1. Multiplicar los actores que dan origen al proceso legislativo.....	114
6.2.2. Modificar las reglas electorales de los diputados.....	116
6.2.3. Crear leyes de Urgente Consideración.....	117
6.2.4. Ampliar el periodo de sesiones.	118
6.2.5. La creación de mayorías especiales.	119
Bibliografía.....	121

Introducción

Este proyecto de investigación tiene como finalidad analizar los mecanismos que podemos utilizar para hacer más eficaz el Proceso Legislativo y adaptarlo al México Plural. Para atender nuestro propósito realizamos una investigación cualitativa, en base al método comparativo a partir de un análisis de contenido, cuyas fuentes son las constituciones de nueve países latinoamericanos.

Esta investigación empieza por definir lo que se entiende por pluralismo político, la importancia de la composición de la cámara de diputados y del Número Efectivo de Partidos para esta consideración. Definimos los diversos sistemas políticos haciendo mayor énfasis en el multipartidismo.

Posteriormente definimos lo que se entiende por Proceso Legislativo y Procedimiento Legislativo, cuáles son las diferencias entre ambos y cuáles son los elementos y etapas que participan en cada uno de ellos. Veremos que hay autores que las utilizan como sinónimos, pero la mayoría está de acuerdo en que el Procedimiento Legislativo es un término más amplio que abarca al Proceso dentro de sus etapas.

Un análisis de la evolución y actual funcionamiento del Proceso Legislativo son necesarios es por eso que en el tercer capítulo se hace un estudio de la Constitución de 1857, directa antecesora de nuestra actual Constitución. Analizamos a sus principales críticos y como se conformaba el Poder Legislativo y cómo era el Proceso Legislativo hace más de 150 años.

Realizamos un cuadro comparativo de la constitución de 1857 con la de 1917. Al hacer este estudio nos percatamos que el texto original de la Constitución de 1917 ha variado mucho a nuestro texto vigente, es por eso que el cuadro lo hicimos tomando tres constituciones, la de 1857, la de 1917 y la de 2010. Éstas dos últimas son el mismo documento, pues aún sigue vigente la de 1917 pero las reformas que ha sufrido, particularmente en el Proceso Legislativo hicieron necesaria esta separación.

Una parte esencial de este documento es un diagnóstico de Producción Legislativa que realizamos de las Legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX. Son las primeras cuatro legislaturas que cuentan con un sistema multipartidismo real y que viven las ventajas y desventajas de los acuerdos y los debates dentro de la cámara. Observamos algunos datos de la LXI Legislatura, pero al comenzar sus actividades en septiembre de 2009 y apenas haber concluido su primer periodo de sesiones cuando terminamos esta tesis, no la incluimos en la comparación de datos de eficacia y producción.

La realidad de los países latinoamericanos es muy similar a la de México en los aspectos políticos y económicos. En el aspecto legislativo es el mismo caso. Hicimos un estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Todos estos países han tenido congresos multipartidistas, han vivido el pluralismo dentro de sus congresos y han adoptado mecanismos para adecuar este modelo a su sistema político.

Desde quién origina las leyes, cuáles son las reglas electorales, la creación de leyes de Urgente Consideración por parte del Ejecutivo, la Composición de la Cámara de Diputados, la reelección Legislativa, los periodos de sesiones, el número especial de quórum y votaciones para ciertas modificaciones. Todos estos temas se han visto afectados en todos o la mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo en México aunque han sido evaluados y se encuentran en la doctrina, en la ley siguen las mismas reglas y mecanismos que hace 150 años.

A través de un repaso histórico de nuestro país, donde nos detenemos a analizar la realidad que se vivía cuando Comonfort reunió al Congreso Constituyente de 1857 en un periodo de usurpaciones y golpes de Estado, pasando por la guerra de diez años donde liberales y conservadores lucharon a pro y contra de este documento que pretendía organizar a un país que se encontraba en completo desorden.

Tomando en cuenta la realidad revolucionaria que vio llegar a Carranza con una nueva constitución que era un duro candado a la dictadura porfiriana y al autoritarismo que México había vivido, la Constitución de 1917 retoma los principios básicos de la de

1857 y en poco modifica al Poder y Proceso Legislativo. Considero importante al observar las realidades de los constituyente de 1856 y 1916, revisar nuestra actualidad. Tomar en consideración el congreso plural con el que por fin cuenta México, su estructura electoral, la nueva democracia, la posibilidad de alternancia, de acuerdos, de debates de ideologías, la posibilidad de que todos los grupos de poder sean escuchados y en base a eso crear cambios.

Quizá no sea posible (ni deseable) crear una nueva Constitución, pero si establecer los mecanismos suficientes para que la pluralidad pueda florecer en nuestro país. Para encaminar este movimiento que no parece tener fin. Para aprovechar las características y cualidades de un gobierno multipartidista y no frenar su progreso. Esta es la finalidad de esta tesis, en estos breves párrafos hemos resumido lo que a continuación hemos desarrollado.

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo a realizar es un análisis de nuestra producción normativa, del procedimiento legislativo su evolución e instituciones, con la finalidad de establecer cuáles son los principales obstáculos del mismo y proponer mecanismos que existen en otros países para mejorar nuestro proceso.

En esta última década la cámara de diputados ha mantenido una composición multipartidista. Existen tres partidos políticos que ejercen un poder real en la toma de decisiones del congreso, acompañado de partidos pequeños que pretenden llegar a tener ese peso y poder influenciar en los debates de los proyectos de ley.

Hasta antes de 1997 la realidad había sido otra. Un solo partido, el PRI, controlaba la cámara de diputados. El Partido Revolucionario Institucional mantuvo desde su inicio la mayoría de los asientos en la cámara. La elección de 1997 fue la primera en la que el PRI tuvo menos de la mitad del total al lograr 239 curules, mientras que la suma de los diputados del PAN, PRD, PVEM Y PT sumaron 261, formando así la primera oposición real en nuestro congreso.

En la actualidad resulta difícil de imaginarnos una cámara de diputados de un solo color. Estamos ya acostumbrados a ver en la televisión los debates y los conflictos entre los grupos parlamentarios, fenómenos que en realidad son nuevos en nuestro

sistema político. Las elecciones en el año 2000 aportaron otro nuevo mérito en nuestra historia, la alternancia en el Poder Ejecutivo. En nuestra historia moderna no había existido un presidente de otro partido que no fuera el PRI en más de 70 años de presidencialismo institucional.

La alternancia no se dio el mismo año en la cámara de diputados, pues en las elecciones de 2000 el PRI todavía era la primera minoría en la cámara y por segundo trienio consecutivo ningún partido tuvo mayoría absoluta. Tuvimos el fenómeno de tener un gobierno en donde el partido que tenía la titularidad del Poder Ejecutivo no contaba con la mayor fuerza en el Congreso.

El fenómeno de la alternancia, el multipartidismo y el pluralismo son una constante ya en nuestra cámara de diputados, pues son cinco las Legislaturas (LVII, LVIII, LXIX, LX y LXI) que cuentan con más de tres partidos efectivos en el congreso. Ninguno de ellos tiene mayoría y las coaliciones y acuerdos son necesarios para aprobar los proyectos de ley.

Esto ha provocado que los partidos políticos sean mucho más propositivos pues ha aumentado el número de proyectos presentados. De poco más de 160 iniciativas en la LVI Legislatura a más de 2500 en la LIX, lo que significa un aumento de más de 1500%. Es decir existen más iniciativas de ley ahora que existe un congreso formado por múltiples partidos a las que había cuando solo había prácticamente un partido en el congreso.

El PRI y el PAN han peleado por la primera minoría en esta última década y el PRD se ha mantenido como firme tercer lugar, logrando tener la segunda minoría en el 2006. Estos tres partidos han presentado cantidades similares de iniciativas que no son representativas de su porcentaje de asientos en la cámara. Más bien son equitativas entre sí, es decir no siempre la primer minoría presenta más iniciativas que la tercera o la segunda, sino las tres presentan cantidades muy parecidas. Los partidos pequeños de igual forma no presentan cantidades que reflejan sus lugares en la cámara sino participan activamente, a menor escala que los partidos grandes, pero de manera

equitativa entre ellos. Casi siempre el número de iniciativas de los partidos pequeños son parecidas entre sí.

CAPITULO I. Pluralismo Político

Sumario

- 1.1.- Introducción. 1.2.- Composición de la cámara de diputados.
1.3.- Multipartidismo. 1.4.- La importancia del número de partidos.
1.5.- Pluralismo.**

1.1. Introducción.

Este proyecto de investigación tiene como finalidad analizar los mecanismos que podemos utilizar para hacer más eficaz el Proceso y adaptarlo al México Plural. Para llevar a cabo nuestra investigación realizaremos un estudio comparado de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Para poder llevar a cabo esto, es necesario definir lo que entendemos por “México Plural”. Independientemente de los conceptos que veremos en el subcapítulo siguiente, es importante tener en cuenta que cuando hablamos de pluralidad nos referimos a un sistema de múltiples partidos, o lo que es lo mismo: a un sistema multipartidista.

Este capítulo pretende hacer un breve repaso de esta nueva etapa en México y observar lo que diversos autores han escrito a cerca de las ventajas y desventajas; características y cualidades de los sistemas unipartidistas, bipartidistas, y por supuesto los multipartidistas.

En lo que a nuestro proyecto concierna, es importante recalcar que sólo nos interesan los partidos dentro de la cámara de diputados. Del mismo modo es imperativo reafirmar que los conceptos: “México Plural”, Multipartidismo y Pluralismo Político, se utilizarán a lo largo de este trabajo como sinónimos.

1.2. Composición de la cámara de diputados.

Para comprender la importancia de los números de partidos en una cámara y sus implicaciones, debemos entender la composición de una cámara baja. En nuestro caso, la cámara de diputados. Esta se encuentra conformada por escaños (asientos o curules). En México se compone de 500 diputados, 300 de los cuales son electos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales, y los otros 200 por el principio de representación proporcional.

El número de diputados de mayoría relativa que le corresponde a cada uno de los 31 estados y al Distrito Federal, se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada uno de ellos sobre el total nacional. Por disposición constitucional, ninguna entidad federativa puede contar con menos de dos diputaciones federales.

Bajo el principio de mayoría relativa, el candidato que obtiene el mayor número de votos sobre el total emitido en la elección correspondiente, accede de forma directa al cargo de elección en competencia. La elección de los 300 diputados se realiza en igual número de distritos uninominales, la distribución de los 300 distritos entre las 32 entidades federativas se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellas sobre el total nacional, para lo cual se deben considerar los resultados del censo de población y vivienda, que en México se realizan cada diez años.

De acuerdo al principio de representación proporcional, los cargos se distribuyen entre las listas de candidatos en función del número de votos obtenidos por cada partido político respecto del total de votos emitidos en la elección correspondiente. La elección de los 200 diputados por este principio se realiza al dividir el territorio nacional en circunscripciones plurinominales.

En la actualidad existen cinco circunscripciones plurinominales, en cada una de las cuales se elige por igual a 40 diputados plurinominales. Los 300 diputados de

mayoría se dividen de forma proporcional entre la población tratando de que cada circunscripción cuente con un número cercano a 100 diputados. Para que un partido político pueda participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, esto es, para registrar una lista regional de candidatos por cada circunscripción plurinominal, debe acreditar previamente que ha registrado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales. Si cumple con este requisito, el partido político puede proceder al registro de sus listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales.

Estas listas regionales son cerradas y bloqueadas, esto es, el orden de las candidaturas es invariable, por lo tanto, el elector no tiene opción de eliminar candidatos o alterar su orden de presentación. La legislación electoral vigente permite a los partidos políticos registrar simultáneamente un máximo de 60 candidatos a diputados federales por ambos principios de elección, esto es, hasta 60 candidatos del mismo partido podrán ser registrados tanto en forma individual (distrito uninominal) como en listas regionales (circunscripción plurinominal).

Los partidos políticos contendientes solo tendrán derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional si obtuvieron por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

Nuestra constitución establece que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, es decir, sumados los de mayoría relativa y de representación proporcional. Del mismo modo a partir de la reforma de 1996, se establece que un partido político no podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, estos son límites a la mayoría que nuestras leyes han considerado para nuestra cámara baja.

1.3. Multipartidismo.

Las cámaras legislativas pueden estar conformadas por integrantes de uno, dos o diversos partidos políticos.

Cuando una cámara se compone de un partido político, nos encontramos ante un sistema de “Partido dominante”, en un sistema democrático; hegemónico si no es competitivo, cuando se compone de dos partidos nos encontramos en un sistema “Bipartidista” y cuando nos encontramos ante 3 o más partidos nos encontramos en un sistema de “Multipartidismo”. En el caso de México si tuviéramos 499 diputados del Partido “A” y 1 diputado del Partido “B”, a pesar de que están representados dos partidos (A y B) en la cámara, no podríamos hablar de un sistema bipartidista, pues el poder o representación que el Partido “B” pudiera ejercer en la cámara sería tal que no existiría diferencia en el caso que los 500 diputados pertenecieran al Partido A. Es por esto que diversos autores han creado diversas formas para contabilizar a los partidos y decidir cuáles y que características deben tener los partidos para poder ser considerados como partidos efectivos (importantes).

Arend Lijphart en su tratado “Las democracias Contemporáneas (1984)” dedica un capítulo a los Sistemas de Partidos: Bipartidismo y Multipartidismo, en donde podemos observar la importancia relativa del número de partidos, así como qué partidos deben ser tomados en cuenta a la hora de determinar si existen 1,2,3 o más partidos en una cámara.

Cuando analizamos cómo contabilizar los partidos, nos encontramos con el problema de resolver que tan grande o pequeño debe ser un partido para ser tomado en cuenta. Para empezar, es necesario entender que sólo podemos contabilizar aquellos partidos que obtienen un lugar en la cámara, es decir un escaño. Esto es sumamente fácil en el caso de México pues si un partido político no obtiene un lugar en la cámara, éste pierde su registro ante el IFE. De cualquier forma Giovanni Sartori hace mención a esta necesidad, del mismo modo en el que establece que solo debemos considerar los partidos políticos que tengan posibilidades de coalición o de chantaje. Es

decir, aquellos partidos que sean lo suficientemente importante ya sea para que otros partidos los busquen para formar una coalición, o que tengan ideologías polarizadas, lo cual haría imposible o incómoda una coalición, pero tienen el peso para ser considerados importantes. Sartori la llama “la norma auxiliar de cálculo del poder de intimidación” (Sartori, 1976), que no es más que la posibilidad de “chantaje de los partidos de vocación opositora”(Lijphart, 1999), como le llama Lijphart.

En la siguiente tabla, obtenida de la obra de Lijphart, podemos observar las posibilidades que mencionaba Sartori, que pueden tener los partidos, dependiendo de su compatibilidad ideológica y su representación en la cámara.

La posibilidad de coalición y/o intimidación de los Partidos.

		Compatibilidad Ideológica	
		Si	No
Tamaño Suficientemente importante			
	Si	Posibilidad de coalición.	Posibilidad de intimidación.
	No	Ni posibilidad de coalición.	Ni posibilidad de Intimidación.

(Lijphart, 1999)

Sin embargo aunque estas clasificaciones nos ayudan a comprender la importancia de tomar en cuenta el tamaño de los partidos para poder contabilizarlos como un partido “efectivo” dentro del sistema, no ayuda a contabilizar el número efectivo de partidos que existen en dicho sistema.

Jean Blondel (1968) propone una clasificación de partidos políticos en base a la cantidad y tamaño proporcional de los partidos, lo divide en cuatro categorías (Sistema Bipartidista, Sistema de dos partidos y medio, Sistema multipartidista con un partido predominante, Sistema multipartido sin partido predominante). A cada sistema otorga

un número ideal de escaños entre partidos, para configurar “modelos” ideales de sistemas de partidos:

Clasificación según Blondel

Sistema de partidos	Casos hipotéticos de reparto de escaños	Número efectivo de partidos
Sistema Bipartidista.	55-45	2,0
Sistema de dos Partidos y medio.	45-40-15	2,6
Sistema multipartidista con un partido predominante.	45-20-15-10-10	3,5
Sistema multipartidista sin partido predominante.	25-25-25-15-10	4,5

(Lijphart, 1999)

Este método es efectivo para encuadrar algunos de los sistemas que existen en la actualidad y tal como dice Lijphart los conceptos de predominante y medios nos ayuda a entender el número efectivo de partidos. Sin embargo, es necesario contar con una fórmula que nos permita obtener el número efectivo de partidos para cualquier composición de escaños.

Esta fórmula, conocida como NEP, la cual analizaremos a fondo y con ejemplos en el capítulo tercero, es proporcionada por Laasko y Taagepera (1979), la cual a través de una operación matemática nos permite obtener el número de partidos que en relación con los demás partidos pueden ser considerados como efectivos. La fórmula es la siguiente:

$$NEP = 1 / \sum p^2$$

Donde “p” es la proporción (en%) de los escaños que tiene cada partido.

Lo importante de esta fórmula es que toma en consideración los tamaños de todos los partidos, por lo que si tenemos un partido predominante rodeado de partidos pequeños seguramente el NEP estará cerca de 1, pues los partidos pequeños reflejarán poca representación al realizar la sumatoria de los cuadrados.

El NEP considerará que el sistema es de un partido Predominante siempre que el resultado sea menor a 1,7. Se considera a un sistema Bipartidista cuando el

resultado del NEP sea de 1,8 a 2,4. A partir de 2,5 el Número Efectivo de Partidos arroja un sistema Multipartidista y este será moderado cuando se encuentre entre 2,5 y 3,9 y polarizado cuando sea mayor a 4,0.

En el diccionario de Política de Bobbio podemos encontrar una definición de multipartidismo: “Sartori considera oportuno diferenciar los sistemas con limitada fragmentación, desde tres hasta cinco partidos, que representan una competencia centrípeta y en la que media cierta distancia ideológica entre los distintos partidos (multipartidismo limitado y moderado) y los sistemas con elevada fragmentación, con más de cinco partidos, que presentan una competencia centrífuga con la máxima distancia ideológica (multipartidismo extremo y polarizado)”. Del diccionario de Bobbio. Sartori, G. Partidos y sistemas de partidos. 1: Marco para un análisis (1976) Madrid, Alianza.

Del párrafo anterior podemos obtener que nos encontramos ante un sistema multipartidista cuando existen tres o más partidos políticos efectivos representados en una cámara y que pluralismo es cuando nos encontramos en un sistema compuesto por muchos grupos en conflicto entre ellos.

1.4. La importancia del número de partidos.

El tema central de nuestro estudio es el proceso legislativo, este se ha venido estudiando a lo largo de este proyecto a partir del nuevo pluralismo político en nuestro país. Para poder hablar de pluralismo es necesario hablar de multipartidismo y para ello es necesario tomar en cuenta el número de partidos políticos dentro de la cámara de diputados.

Pero, ¿Por qué es importante hablar del número de partidos? Obviamente nos sirve para poder calificar al sistema de partidos que tendremos (Partido Dominante o Hegemónico, Bipartidismo, Multipartidismo). Giovanni Sartori nos dice que cuando se clasifican los sistemas de partidos conforme al criterio numérico se clasifican conforme a su “formato”: cuántos partidos contiene. Pero dice que el formato nos va interesar en

la medida que afecta a la “mecánica”: cómo funciona el sistema. “El formato es interesante en la medida en que contiene predisposiciones mecánicas, en que contribuye a determinar un conjunto de propiedades funcionales del sistema de partidos, en primer lugar, y de todo el sistema político como consecuencia”. (Sartori, 2002)

Como veremos en este trabajo, un sistema político plural contiene en sí alianzas, coaliciones, acuerdos, necesidades de debates y diálogos entre grupos de poder. Su mecánica y por ende sus mecanismos, son muy diferentes al de un sistema político Hegemónico y al de un sistema Bipartidista. Un sistema plural contiene además de múltiples partidos políticos, ideologías diferentes y diversos grupos que participan en la política activa del país.

Sin embargo es necesario realizar una diferencia fundamental: la que se media entre un pluralismo moderado, con 3 o 4 partidos, donde predominan las tendencias centrípedas y por ello, prevalece la posibilidad de hacer coaliciones. Sin embargo, cuando el número de partidos se acerca a 5 ó 6 partidos importantes, las ideologías se radicalizan, prevalecen las tendencias centrífugas y se reducen las posibilidades de hacer coaliciones. Estamos frente a lo que Sartori llama pluralismo extrapolarizado (Sartori, 1976).

Este trabajo identificará la mecánica y funcionamiento de un sistema plural mexicano y los mecanismos necesarios para que el formato multipartidista funcione y sepa aprovechar las ventajas del pluralismo.

1.5. Pluralismo.

Habiendo comprendido la fórmula para obtener los números de partidos efectivos los cuales consideraremos para determinar el sistema que estaremos analizando, a continuación presentamos algunos conceptos a cerca del pluralismo y el multipartidismo.

El Diccionario de Política de Bobbio define Pluralismo, de la siguiente manera: “En el lenguaje político se llama pluralismo la concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder, aun en conflicto entre ellos, a los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar, e incluso de eliminar el centro de poder dominante históricamente identificado con el estado”. (Bobbio, 2005).

Podemos observar que el concepto de Pluralismo es más amplio que el de multipartidismo, pues el primero comprende la concepción de una sociedad, mientras que el segundo impacta en el comportamiento de las instituciones, que podemos observar en determinada cámara legislativa.

El multipartidismo es un indicador de pluralismo, pero no es el único. También está el porcentaje de personas que hablan la misma lengua, comparten cierta religión, comunidades culturales, grupos étnicos, entre otros. Sin embargo el multipartidismo es el “indicador político” del pluralismo y por eso es de nuestro interés.

CAPÍTULO II. Proceso y Procedimiento Legislativo

Sumario

2.1.- Introducción. 2.2.- Proceso Legislativo. 2.3.- Procedimiento Legislativo. 2.4.- Diferencias entre Proceso y Procedimiento Legislativo. 2.5.- Conclusiones.

2.1. Introducción.-

Este capítulo pretende conceptualizar a través del trabajo de reconocidos autores del derecho mexicano el proceso y el procedimiento Legislativo. Intentaremos también explicar de manera clara y sencilla las etapas de este proceso.

Es muy importante para poder entrar al estudio de la producción legislativa entender la serie de pasos y etapas que siguen los legisladores para obtener el producto final: La ley. Como veremos más adelante también es necesario entender las diferencias y similitudes que existen entre proceso, procedimiento y producción legislativa.

Cabe aclarar que aunque haremos una precisa diferencia entre proceso y procedimiento legislativo, muchos autores aún utilizan estos dos conceptos como sinónimos, mientras que otros autores están de acuerdo en utilizar uno dentro del otro en sus definiciones. Es por ello que en este trabajo intentaremos nombrar a los diferentes métodos con sus respectivos nombres, pero respetaremos las citas y definiciones que otros autores han hecho a cerca del proceso y procedimiento cuando no se distinga entre ambos.

2.2. Proceso Legislativo

El Proceso Legislativo es quizá uno de los conceptos más utilizados cuando hacemos referencia al Poder Legislativo, Congreso de la Unión o cualquiera de las Cámaras que lo conforman. Si consultamos el diccionario de la Real Academia Española y buscamos “Proceso” y “Legislativo” encontraremos una definición corta y sencilla: “Conjunto de Fases sucesivas... (proceso) de hacer leyes (legislativo)”

Sin embargo muchos autores han dado definiciones mucho más amplias y elaboradas, las cuales han sido necesarias para lograr entender y plasmar ese conjunto de fases (o etapas) en la Constitución. A continuación enlistaremos algunos conceptos de “Proceso Legislativo” de algunos “clásicos” del derecho mexicano:

Manuel Atienza nos da una definición muy sencilla, pero con las palabras justas y adecuadas: “El proceso de producción de leyes se ha definido como una serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines”. (Atienza, 1991)

Reyes Rodríguez se remite a la constitución para enlistar la serie de pasos y así definir lo que él llama el “Proceso Legislativo Formal”:

En México se concreta en la presentación de la iniciativa en la cámara de origen, el dictamen en comisiones, su regreso al pleno, su traslado y recorrido en la cámara revisora y la intervención del Ejecutivo en la promulgación, sanción y publicación de las leyes, o, en su caso, del proceso que sigue la reglamentación en la esfera administrativa, que básicamente una vez elaborado el proyecto, se concentra en la relación entre agencias gubernamentales interesadas y la consejería jurídica de la presidencia de la república. (Rodríguez, 2000, pág. 201)

Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda en su libro “El Procedimiento Legislativo Mexicano” citan a reconocidos autores con sus definiciones de “Proceso Legislativo” y “Procedimiento Legislativo”. A continuación mencionamos algunas.

Jorge Madrazo, quien fuera Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Procurador General de la República define al Proceso como: la serie de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”. (Madrazo, Jorge)

Como veremos más adelante existen algunos autores, incluidos Madrazo que incluyen a “órganos del gobierno” aparte del Legislativo dentro de los facultados a elaborar, aprobar o expedir leyes. Debemos recordar que los mecanismos de control intra-poderes facultan al ejecutivo y al judicial para “legislar”. Algunos autores debaten entre si los poderes u órganos ajenos al poder legislativo pueden formar parte del “Proceso Legislativo” o se encuentran legislando fuera de él.

El Maestro Eduardo García Maynez, menciona seis etapas a saber en lo que llama “El Moderno Proceso Legislativo”: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia”

Ortiz Arana y Trejo Cerda Concluyen el capítulo de Proceso Legislativo con un concepto y 5 etapas: “Aquel que consta de una serie de actos jurídicamente concatenados que lleva a cabo el Órgano Legislativo para la creación de la Ley”. Que se dividen en las siguientes cinco etapas:

1. Iniciativa;
2. Dictaminación;
3. Discusión;
4. Aprobación; y
5. Expedición de la Ley.

El Procedimiento Legislativo, como veremos a continuación, es un concepto más amplio que engloba al Proceso Legislativo y que es el conjunto de actividades que realizan los órganos del gobierno, incluidos los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y

Judicial y todo organismo que pueda colaborar en la producción de leyes. Abarca desde la Preparación del Proyecto, el Proceso Legislativo, su Publicación e Iniciación de la Ley.

En este sentido, podemos definir al Proceso Legislativo como aquel que se conforma de aquellas etapas sistematizadas necesarias para la creación de leyes en una nación. Generalmente son llevadas a cabo por el Poder Legislativo de un país y divididas en: Iniciativa, Dictaminación, Debate, Aprobación y Expedición.

2.3. Procedimiento

Aunque muchos autores utilizan el concepto de “Procedimiento” dentro de la definición de “Proceso Legislativo”, son muchos menos quienes definen al Procedimiento Legislativo como tal. En el mismo Libro de Ortiz Arana (“El Procedimiento Legislativo Mexicano”) encontramos una definición de Procedimiento por Alfonso Nava Negrete, el cual hace referencia a ambos conceptos:

“Corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento que es el cauce legal obligatorio a seguir cada una de tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa, siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización. Es común llamar proceso legislativo al procedimiento que deben seguir los órganos legislativos constitucionalmente establecidos a fin de elaborar la ley y realizar su función propia que es la legislativa”. (Ortiz Arana & Trejo Cerda, 2005, pág. 49)

Ortiz y Trejo nos explican que el Procedimiento Legislativo se compone de las etapas previas a la Iniciativa de Ley como a las posteriores a la expedición de la Ley, en la que intervienen otros órganos del Estado, como suele ser sobre todo el Poder Ejecutivo. Así como al Proceso Legislativo en sí. Las etapas del Procedimiento Legislativo son las siguientes:

1. Preparación del Proyecto de Ley;

2. Iniciativa;
3. Dictaminación;
4. Discusión;
5. Aprobación; y
6. Expedición de la Ley;
7. Promulgación;
8. Publicación; e
9. Iniciación de la Vigencia

Los autores señalan que es común observar en la docencia que se utilice proceso y procedimiento como sinónimos. Inclusive podemos observar quienes consideran al procedimiento legislativo dentro del proceso legislativo, pero concluye que Procedimiento es un concepto mucho más amplio por lo que abarca al Proceso dentro de él.

2.4. Diferencias entre Proceso y Procedimiento Legislativo.

Reyes Rodríguez en un artículo denominado, El Proceso de Producción Legislativa, “Un procedimiento de Producción Legislativa” utiliza ambos conceptos y concluye con un modelo producto de la revisión de textos de Manuel Atienza, Julia Barragán y Gretel en el que distingue al desarrollo de formación de leyes en tres fases: Prelegislativa, Legislativa y Postlegislativa.

El autor distingue entre la función política, aquella enfocada a la determinación de fines y a la sanción de la norma, y la función jurídica, relativa a la preparación técnica del anteproyecto de ley, su redacción, su incorporación a un sistema y su evaluación ex post.

Considera de igual importancia el análisis del proceso político de negociación que llevan a cabo los agentes inmersos en la definición del sistema jurídico, pues considera que no es la mano invisible de la libre competencia la que define y selecciona las normas jurídicas más óptimas y eficientes.

Define la Etapa Prelegislativa como aquella que representa el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimada y legitimación, y a su vez para abonar el terreno que haga factible su eficacia. Asimismo, abarca cuestiones relacionadas a las instituciones formales; los procesos que prevalecen son los de consulta y negociación entre los diversos actores involucrados (públicos o privados), con lo cual se pretende generar un acuerdo acerca de fines dotados de sustento político.

Menciona que el objetivo de esta etapa es la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica. La construcción de esta voluntad política es necesaria para justificar la pretensión de modificación normativa y lograr la adhesión de sus destinatarios, facilitando la eventual creación de la norma y su obediencia. Eficacia que requiere de la elaboración y análisis de un diagnóstico de las conductas e intercambios a institucionalizar, detallando las cuestiones problemáticas y las necesidades prácticas que se pretenden limitar y solucionar.

Los resultados que persigue esta etapa son dos:

- 1) La construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifican las instituciones formales y
- 2) La formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa.

La etapa prelegislativa la traduce entonces, en un proceso previo para el establecimiento de prioridades en la agenda legislativa y de análisis sobre la necesidad de diseñar instituciones formales, modificar las existentes o dotar a aquellas instituciones informales del carácter de formales.

Las cuestiones a determinar tienen que ver con:

- Plantear correctamente el problema,
- Identificar a los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes a regular,
- Conocer los incentivos y las motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular o propiciar,

- Determinar la importancia y necesidad de la institución formal, los perjuicios por la ausencia de las reglas formales: ¿Qué pasa si no pasa nada?
- Establecer los objetivos que se persiguen o perseguirán con la institución, la operatividad, consistencia y practicabilidad de los mismos,
- Precisar la materia de ley, es decir, esclarecer que conductas y que aspectos de la misma se regularán,
- Describir el contexto en el que se sitúa el problema (político, social, económico y jurídico),
- Analizar quién es el componente para actuar, quién es la autoridad obligada a institucionalizar las iniciativas en la materia (Federación, estados, municipios);
- Precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a los que se sujetará la autoridad para dicha ejecución,
- Formular y comparar las posibles alternativas de institucionalización, es decir, valorar el tipo institución: planes o programas gubernamentales; reglamentos: leyes: modificaciones constitucionales; circulares o instrumentos administrativos,
- Definir el momento en que se debe actuar y la vigencia de la institución,
- Elegir el diseño institucional y su justificación ética,
- Identificar las variables de cada uno de los diferentes niveles de racionalidad,
- Definir las estrategias de negociación con los actores relevantes. (Rodríguez, 2000).

La etapa central (Legislativa), tiene que ver substancialmente con la elaboración formal de la ley, lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo. El objetivo es la construcción de instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente con el sistema jurídico al que se integran. Podemos llamar a esta etapa Proceso Legislativo.

El autor propone distinguir dos fases dentro de esta etapa:

- 1) una de investigación y descripción de los insumos de la institución.
- 2) una segunda denominada de creación y justificación institucional.

Para la fase de investigación y descripción prevé lo siguiente:

- Compilar y describir los antecedentes en la materia regular,
- Analizar la coherencia y consistencia interinstitucional, es decir, qué incentivos y reglas formales existen en las diferentes esferas (constitucional, federal y local) relacionadas con el nuevo arreglo institucional,
- Análisis comparado, inter e intraestatal.
- Monitoreo de la opinión de las organizaciones (públicas y privadas), es decir, la formulación de encuestas e instrumentos de recolección de la opinión de personas individuales o morales, y de los funcionarios especializados y encargados de la ejecución institucional.
- Motivar y fundamentar legalmente, y
- Previsión de supuestos conflictivos en su redacción. (Rodríguez, 2000)

Para la fase de creación y justificación prevé:

- Redacción del texto legislativo de creación o modificación institucional. Comprende la estructura formal técnico-jurídica; los aspectos del lenguaje legal, la sistematicidad de la norma jurídica (Coherencia, completitud e independencia), y aspectos formales de técnica legislativa;
- Adecuar el texto legal al proceso electrónico de datos, eso tiene la finalidad de generar mecanismos informatizados de memoria institucional;
- Diseño de procesos para garantizar la ejecución de las normas, esto prestando atención en las garantías de audiencia y legalidad;
- Analizar la institución con respecto a sus alcances, extensión y nivel de entalle; las afectaciones al diseño institucional preexistente, sus efectos concretos sobre los ciudadanos, sobre la administración pública (federal o local), sobre las organizaciones y grupos de interés; la necesidad de personal e instrumentos de organización y gestión pública; la factibilidad de las normas jurídicas y la practicabilidad administrativa de la institución;
- Analizar la comprensión que de la institución tienen los particulares y las autoridades;

- Realizar un análisis costo-beneficios de la institución;
- Llevar a cabo el cabildeo y estrategias para amarrar políticamente la norma, antes de que inicie el proceso formal de discusión;
- Elaborar los documentos introductorios (preámbulo y exposición de motivos) de la disposición normativa e
- Iniciar el proceso legislativo formal. (Rodríguez, 2000)

La etapa final, postlegislativa, abarca la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico; la observación de las finalidades incorporadas al sistema jurídico; la observación de las finalidades incorporadas al texto legal, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas. Para ello, el autor considera necesario trazar las líneas de seguimiento sistemático de las normas jurídicas en sus dimensiones lingüísticas, lógico-jurídicas, pragmáticas, teleológicas, económicas y éticas. Para él lo más importante es el seguimiento de la norma jurídica y analizar su instalación, satisfactoria o no, en los sistemas social, jurídico, político y económico; resume la etapa como la instancia adecuada para implantar el diseño de procedimientos que arrojen información sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los que fueron sancionadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico.

En resumen, los procesos se enfocan fundamentalmente a analizar las consecuencias de la norma y a determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma:

- Publicación y publicidad de la institución,
- Análisis del impacto de la institución sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos,
- Monitoreo de la norma,
- Recoger las opiniones de las autoridades administrativas o judiciales que se encargan de su aplicación,

- Analizar la institución en las dimensiones de racionalidad lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica, económica y ética,
- Determinar las posibilidades de evolución de la institución, e
- Iniciar el proceso de rediseño y modificación de la legislación.

Al final del artículo el autor nombra cuatro conclusiones importantes de lo cual se puede rescatar: “El modelo de producción de instituciones formales, que se presenta a partir del enfoque de la teoría de la legislación, debe entenderse como un proceso por medio del cual se establecen las reglas de decisión para plantear el diseño institucional, garantizar su mantenimiento y precisar los mecanismos, incluso institucionales, para la modificación de los arreglos formales existentes”. En otras palabras, se trata de un proceso que regula el cambio institucional y que permite establecer procesos de planeación legislativa acordes con las dinámicas del Estado.

El proceso de producción legislativa, como proceso de cambio institucional, tenemos que observarlo de manera dinámica, enjuiciando su adecuación a la realidad, su pertinencia para resolver los conflictos en torno a la oferta de bienes y servicios públicos, en un contexto de restricciones económicas y políticas. Hacer esto, conlleva una labra de reflexión por parte de quienes legislan, de quienes están al servicio de los congresistas y por otra parte de otros actores, entre menos perdedores resulten habrá mayor equilibrio, que bien puede ser un indicador de que por encima de los intereses de facciones están los intereses colectivos. (Rodríguez, 2000)

2.5. Conclusiones.

Es importante entonces entender las diferencias entre Proceso Legislativo y Procedimiento Legislativo, comprender sus etapas y entender los órganos y poderes que intervienen en cada una de ellas.

El Proceso Legislativo es parte del Procedimiento Legislativo y solo interviene al Poder Legislativo. El Procedimiento es un concepto mucho más amplio que interviene a diversos organismos facultados para participar en la producción de leyes. En el artículo 72 Constitucional podemos observar al proceso legislativo en nuestro país.

Como menciona Tena Ramírez: “El proceso de formación de leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el congreso un proyecto de ley o decreto”. Y como recordamos a Ortiz y Trejo el Procedimiento abarcará tanto a las etapas previas y posteriores como al proceso en su conjunto.

CAPÍTULO III. El Proceso Legislativo. Evolución y Actual Funcionamiento

Sumario

3.1.- Introducción. 3.2.- La Constitución de 1857. 3.3. Cuadro Comparativo de las Constituciones: Evolución del Proceso Legislativo. 3.4.- Comparación de las tres constituciones. 3.5.- Conclusiones

3.1. Introducción

Para comprender cómo se lleva a cabo el proceso legislativo es necesario analizar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en ella se encuentra plasmada. Una primera pregunta es qué tanto ha cambiado desde su publicación en 1917, pues si bien es cierto es la misma norma, ha pasado por muchas reformas en casi cien años de vida.

Del mismo modo resulta interesante estudiar la antecesora a nuestra carta magna, la constitución de 1857, puesto que nos ayudará a comprender el porqué de ciertas normas y comportamientos de la producción de leyes.

Este capítulo pretende dar una breve introducción de lo que fue la Constitución de 1857, después haremos un cuadro comparativo de las tres constituciones: La de 1857, la de 1917 y la vigente en 2010. Abordando las principales semejanzas y diferencias que median entre ellas. Si bien es cierto nuestra Constitución vigente es la misma norma que publicó Carranza, nos daremos cuenta en este ejercicio, que en algunas ocasiones cambió más la constitución de 1917 a la fecha, que de 1857 a 1917.

El capítulo concluye haciendo una evaluación de cómo funciona el proceso legislativo en la actualidad, para posteriormente realizar una serie de conclusiones y críticas a la producción de leyes en nuestro país.

3.2. La Constitución de 1857

A partir del gobierno de Agustín de Iturbide y la consumación de la Independencia de México en 1821, hasta Ignacio Comonfort y la promulgación de la Constitución de 1857 pasaron menos de treinta y seis años. Sin embargo, existieron casi cincuenta presidentes, (aunque en el periodo de Santa Anna lo fue en 11 ocasiones y Gómez Farías en 5). En esas tres décadas pasamos de ser un Imperio a ser gobernados por un triunvirato, de una república federal al estilo norteamericano (1824), a una federación centralista (1836), llegando por fin a la promulgación de la Constitución de 1857 y con ello el plan de Tacubaya, que dio origen a la “Guerra de Reforma”.

Como podemos observar, México sufrió muchos cambios en sus primeras décadas. La Constitución de 1857 tenía la intención de ser el documento que uniría y organizaría a la nación. A pesar de establecer las garantías individuales, reafirmar la abolición de la esclavitud, su tinte liberal y laico motivó a los conservadores a desconocerla, crear su propio documento (las cinco leyes) y su propio gobierno, dando lugar a la segunda intervención francesa y el segundo imperio mexicano.

La Constitución del 57 no tendría vigencia en todo el territorio hasta una década más tarde, con la república restaurada. Este documento, que fue la base de la Constitución de 1917 y que estuvo vigente por medio siglo, establece una organización política básica muy similar a la vigente en el país en nuestros días. La división de poderes y lo relevante al Poder Legislativo poco ha cambiado desde entonces.

En 1912, Emilio Rabasa en “La Constitución y la Dictadura”, documenta la historia de la sociedad mexicana y de las constituciones que surgieron en el siglo XIX, particularmente la de 1824 y la de 1857, haciendo alusión a menor escala a las de

1836 y 1843. En los siguientes párrafos brevemente analizaremos esta obra para adentrarnos en el pensamiento institucional y social del siglo diecinueve.

La estabilidad del gobierno, la garantía de las libertades, la base de la tranquilidad y la prosperidad de la nación dependen de la Constitución, según Rabasa. “La elección efectiva establece el gobierno, pero no lo regula, y justamente en la función armónica de los departamentos que crea la Constitución, está el secreto de la estabilidad del gobierno, la garantía de las libertades y la base de la tranquilidad y la prosperidad de la nación”. (Rabasa, 2006, pág. 138)

Establece que existen pueblos que ya han pasado su “infancia política” que ya no tienen las usurpaciones, debido a un espíritu suficientemente alto para no tolerarlas. El siguiente paso de estos países es resolver el problema de la organización del gobierno, que consiste en el equilibrio de las fuerzas que lo constituyen. (Rabasa, 2006, pág. 138)

México no salió de usurpaciones y golpes de estados hasta ya entrada en vigor la Constitución de 1917, años después de que este libro se escribiera. Nuestro país era demasiado joven cuando se creó la Constitución de 1824, la de 1857 tardó diez años en entrar en vigor debido al ambiente de guerra civil que vimos en nuestro país entre liberales, quienes aceptaban la constitución y conservadores, quienes la rechazaban y mandaron traer un embajador austro-húngaro en repudio a las instituciones que creaba esta carta magna.

El autor considera que “... la cámara más numerosa es de una intelectualidad mucho más alta, porque la participación eminente que toma en el gobierno de la nación hace de la elección de diputados el acto de mayor importancia para el país, y el objeto de la intervención solícita de los elementos serios de la sociedad y especialmente del mundo político”. (Rabasa, 2006, pág. 146) Pone como ejemplo Inglaterra y Francia donde considera se sientan en las cámaras de representantes, hombres de primer nivel, profundos en ciencias políticas, maestros, juristas consumados, soldados de fama y elocuentes oradores. Donde las discusiones diarias son las que orientan el rumbo del país.

En cambio considera que en la cámara americana se llena de medianía y nulidades, donde ya no existe la costumbre de hablar y discutir, sino todo se somete a comités y donde sus funciones están casi abdicadas por completo. En Washington los representantes piden se suspendan las sesiones en el momento del voto porque no saben qué hacer y necesitan acudir a los más enterados del asunto para orientarse. (Rabasa, 2006)

No cabe duda que el autor está comparando el sistema presidencial norteamericano con el parlamentario europeo, todo con la finalidad de fijar una tendencia para nuestro Congreso liberal recién creado en la Constitución de 1857. En lo personal, No creo necesitemos tener un sistema parlamentario para contar con una cámara de 500 hombres preparados, aptos para realizar sus funciones apasionados, que se parezcan un poco más a los representantes franceses y un poco menos a los norteamericanos del siglo XIX.

Me gustaría citar un par de párrafos de Emilio Rabasa donde resalta el problema que se vivía en los tiempos que escribió su obra, criticando la constitución de 1857 y estableciendo las necesidades jurídicas de nuestra sociedad.

“Ninguna situación política es permanente mientras no esté de acuerdo con la ley, puesto que ésta es la que conserva la unidad de dirección y movimiento al través del cambio de hombres; pero ninguna ley es durable ni puede servir para la adaptación de la política práctica, si no es la representación del espíritu y de las condiciones sociales. El buen legislador hace un trabajo, más que de creación, de interpretación del espíritu público y de la época en que hace la ley. Y en verdad, sólo hay que pedir por agregado que su obra vaya por delante del estado de los pueblos, y al interpretarlo lo presida y lo estimule al avance, abriendo el camino para facilitararlo.

La ley de 57, en descuerdo con el espíritu y condiciones orgánicas de la nación, no podía normar el Gobierno, porque el Gobierno resulta de las necesidades del presente y no de los mandamientos teóricos incapaces de obrar por sugestión o por conquista sobre las fuerzas reales de los hechos. Así, la situación política en que ha vivido la nación, divorciada por completo de la ley, ha sido y seguirá siendo transitoria, hasta que entre el Gobierno y la sociedad, la ley

sea un vínculo en vez de ser un obstáculo, norma de conducta para el primero y base de los derechos de la segunda". (Rabasa, 2006, pág. 1941)

Estos dos párrafos son el inicio del último capítulo del libro "La Constitución y la Dictadura", donde rescatamos en el primer párrafo dos elementos importantes: la constitución debe ser el equilibrio entre la adaptación de la realidad y la predicción del futuro cercano. El trabajo del Legislador debe ser el de interpretar el espíritu público de la época y guiarlo por el camino al que se quiera llegar.

El segundo párrafo es una crítica a la Constitución de 1957, no por ser una ley mal escrita sino porque no refleja la realidad de la sociedad mexicana sino una necesidad de mandamientos teóricos que son incapaces de llegar por si solos. Comenta que esta situación política de divorcio de la ley seguirá hasta que no exista un vínculo entre la Constitución y la sociedad.

Cien años después de la Constitución de 1857, Don Daniel Cosío Villegas escribiría "La Constitución de 1857 y sus críticos" una reflexión política donde se ocupa de dos críticos de la Constitución: Justo Sierra y Emilio Rabasa, prestándole especial atención a éste último.

Cosío respeta mucho los argumentos y estilo literario de Rabasa: [El argumento de Rabasa, como todos los suyos, es lúcido y como pocos, resultó profético] (Cosío Villegas, 2007, pág. 149). Sin embargo en varias ocasiones tacha de antidemocráticas y autoritarias a sus ideas: [... donde puede comprobarse el espíritu antidemocrático de sus ideas políticas, tan alejadas de la historia de México y del mundo de los últimos 50 años.] (Cosío Villegas, 2007, pág. 150).

Cosío Villegas critica a lo largo de su libro la obra de Emilio Rabasa, "La Constitución y la Dictadura", inclusive los últimos capítulos de ambos libros se denominan "El problema actual", en el Libro de Daniel Cosío estas últimas páginas las destina a comentar y criticar los últimos párrafos de la obra de Rabasa.

En varias ocasiones Daniel Cosío defendió la Constitución de 1857: "...fue el edificio constitucional más elaborado y ambicioso que hasta entonces había intentado levantar México... Consiguió reunir los pareceres de liberales "puros" y de los

“moderados”, si bien no el de los conservadores... fue el fruto de debates interminables hechos a plena luz del día... en su factura intervinieron los hombres más ilustrados, más inteligentes y patriotas con que el país contaba entonces”. (Cosío Villegas, 2007, pág. 24)

Comenta que a pesar de haber sido un importante acontecimiento histórico y una marca señalada de la historia patria, tuvo varios críticos, pero ningunos como Justo Sierra y Emilio Rabasa, quienes recomendaron reformas e intentaron estimarla en su totalidad. También opina que la Constitución de 1857 resiste aiosamente a todas sus críticas y que sus peores defectos pudieron haberse corregido con el tiempo, de no haber sido por la dictadura porfiriana. (Cosío Villegas, 2007, pág. 25)

Es sumamente importante cuando analizamos a los autores, tomar en consideración el año en que se escribieron sus libros. En varias ocasiones cuando Cosío critica a Rabasa, aclara que este último escribió su obra en 1912, cuando todavía no alcanzado su madurez histórica y toma en cuenta la diferencia de época, fuentes e ideologías por las que el autor pasaba.

Lo mismo debemos hacer con Daniel Cosío, si bien es cierto sus comentarios muchas veces parecen idealistas y soñadores y muchas de las veces que critica a Rabasa lo hace tachándolo de antidemocrático cuando pareciere que solamente está siendo realista con sus comentarios. Como por ejemplo cuando Cosío hace mención de las críticas que hace Rabasa a los sufragios, los partidos y la no reelección del sistema político de México a finales del siglo XIX. Cuando actualmente sabemos que las primeras elecciones democráticas en nuestro país, con partidos políticos bien estructurados se llevaron a cabo a finales del siglo XX y el tema de la reelección de los legisladores, todavía se sigue debatiendo.

Realmente ambos libros son excelentes herramientas para recoger las ideologías de grandes historiadores y juristas de su época, apasionados en sus ideales y con realidades históricas muy diferentes. Rabasa fue un hijo de la dictadura, Cosío fue un reformista, ambos buscaron encontrar la constitución que llevar a México al camino de la organización política.

Ambos quisieron ver a México salir de la infancia política, donde pudiéramos olvidar los problemas de insurrecciones, usurpaciones en el poder y golpes de estado para enfocar nuestra atención a crear mejores leyes e instituciones que brinden de seguridad jurídica, armonía y garantías a los individuos. Quizá ninguno de los dos vivió esa época, no estoy seguro que ya nos encontremos en la madurez política, pero si quizá en una etapa donde podamos dar el siguiente paso hacia la creación de estas instituciones y leyes.

3.3. Cuadro Comparativo de las Constituciones: Evolución del Proceso Legislativo.

La tabla del punto 3.4. es un comparativo de de lo que textualmente establece cada constitución en materia de división de poderes, elección e instalación del congreso y el proceso legislativo. Como podemos observar existe en varios artículos más diferencias entre la constitución de 1917 y la vigente (reformas), que entre la de 1857 y la de 1917. Es por eso que las columnas a comparar serán las de la constitución de 1857, el texto original de 1917 y la Constitución vigente con sus reformas hasta Febrero de 2010. Cabe aclarar que la Constitución vigente es la del 5 de febrero de 1917, pero que ha sufrido ya más de 400 reformas (cita pendiente).

Como podemos apreciar en el artículo 50 de la Constitución de 1857 y el Art. 49 de la de 1917, donde se hace mención a la división de poderes, la redacción es muy similar. En las tres el primer enunciado es el mismo “El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.” (Constitución 1857) y el segundo párrafo solo varía en su redacción pero establecen que no pueden reunirse en una sola persona o corporación dos o más de estos poderes. Así mismo establecen la prohibición de depositarse el legislativo en un solo individuo. La constitución de 1917 agregaría la facultad extraordinaria del Ejecutivo del artículo 29 constitucional

(supresión de garantías). Nuestra constitución vigente hace una excepción de facultades extraordinarias para legislar que se encuentran en el segundo párrafo del artículo 131.

En esencia la teoría de la división de poderes no ha sufrido grandes cambios desde hace más de 150 años. En lo que concierne al poder legislativo existe un cambio importante que agregará la Constitución de Carranza, el senado. El Artículo 51 de la Constitución de 1857 (Art. 50 de la de 1917) establece: Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión". Como observaremos en los artículos que le preceden el Congreso se compondría de una sola cámara, la de diputados. La Constitución de 1917 dividirá al congreso en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. Este es un cambio importante en la estructura de nuestro poder legislativo pues interviene en el proceso de leyes y presupone un sistema bicameral.

La composición de la Cámara de diputados es muy similar, sin embargo ha tenido algunos cambios a lo largo de los años. Se componen de representantes elegidos por los ciudadanos mexicanos, por cada propietario se elige un suplente. En 1857 la duración de los diputados era de dos años, desde 1917 se ha mantenido en tres.

Anteriormente se elegía un diputado por cada cuarenta mil habitantes, ó por una fracción que pase de veinte mil (1857), protegiendo a las entidades federativas que tuvieran menos de esa población con por lo menos un diputado. En 1917 se aumenta la población a sesenta mil por diputado. Sin embargo el actual sistema de composición de la cámara de Diputados responde a un número fijo (500, trescientos por votación mayoritaria relativa y doscientos por el principio de representación proporcional). Se crean reglas para que ningún partido pueda contar con más de 300 diputados, se fijaron normas para controlar los registros de los partidos que no alcancen cierto porcentaje de votos en las elecciones a diputado. Si dividimos el total de diputados entre el número de habitantes en México (aproximado la proyección de CONAPO en 2009, 107 millones de habitantes), tenemos que hay un diputado por cada 215,000 habitantes aproximadamente.

Se han añadido con los años requisitos para ser diputado en el Congreso de la Unión, en 1857 se necesitaba: “ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinte y cinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado ó Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo Público de elección popular”. La Constitución de 1917 traería algunas prohibiciones como la de no estar en servicio activo del ejército, ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte, entre otros. Actualmente existen estos requisitos y prohibiciones y se agregan algunos otros, como el de los integrantes de organismos autónomos, la prohibición de los Gobernadores y Jefe del Distrito Federal de ser electos durante su encargo, aún cuando se separen de sus puestos y agrega las incapacidades del artículo 59.

Como mencionamos anteriormente, la Constitución de 1857 no contemplaba una cámara de senadores por lo que respecta a los artículos que hacen mención a esa cámara solamente existen diferencias entre 1917 y la Constitución vigente. Este proyecto se enfoca más a la Cámara de Diputados y su participación en la producción de leyes, por lo que no elaboraremos mucho en este capítulo sobre la cámara de senadores y su ausencia en la Constitución del cincuenta y siete.

El primer párrafo del artículo 61 de la Constitución de 1857 (Art. 63 en la de 1917) ha permanecido sin grandes modificaciones. “El Congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y empelar á los ausentes, bajo las penas que ella designe”. Sin embargo la Constitución de 1917 ha sido modificada a través de los años, añadiendo información acerca de lo que pasa cuando no se cumple con el quórum mencionado y las consecuencias de las ausencias de los diputados.

Los periodos de sesiones ordinarias de la cámara de Diputados han sufrido algunas modificaciones pequeñas, pero siguen siendo dos en fechas muy similares. En la Constitución de 1857 la primera comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre y la segunda comenzaba el primero de abril y terminaba el último día de

mayo. En 1917 sólo se menciona una sesión ordinaria que iniciaba el primero de septiembre y terminaba el 31 de diciembre a más tardar; se introduce la figura de sesiones extraordinarias si no se alcanzaban a tratar todos los asuntos. Actualmente el Congreso se reúne el primero de septiembre y el primero de febrero para iniciar los dos periodos sesiones ordinarias. El primero no se podrá exceder hasta el 15 de diciembre, salvo cuando se elija presidente (31 de diciembre cada seis años), el segundo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril. A continuación realice una tabla que ilustra mejor los periodos de sesiones de las tres constituciones.

Periodos de Sesiones.

Constitución	Primer Periodo de Sesiones Ordinarias	Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias
1857	16 de Septiembre – 15 de Diciembre	1 de Abril – 31 de Mayo
1917	1 de Septiembre – 31 de Diciembre	N/A
2010 (1917 con sus reformas hasta Febrero)	1 de Septiembre – 15 (31) de Diciembre	1 de Febrero – 30 de Abril.

Si nos situamos en los siglos XVII y XVIII dónde surge la división de poderes y donde se crea como tal el Poder Legislativo, debemos recordar que los asambleístas (legisladores) eran personas de diversas zonas de su país, que tenían diversas profesiones. Eran realmente representantes de los diversos gremios de la sociedad, cuya principal función no era la de ser políticos. La transportación era mucho más arcaica que en la actualidad y trasladarse del extremo norte o sur de un país a la capital o sede del poder legislativo era mucho más tardado y complicado que en la actualidad.

En ese sentido se puede comprender que el congreso se reuniera en sesiones. Pues era necesario convocar a estos representantes del pueblo de sus diversos hogares, sacarlos de sus trabajos y reunirlos en una misma ciudad. Actualmente los representantes del pueblo, a pesar de que provienen de todos los estados de nuestro país, pueden estar en la capital en unas cuantas horas, los medios de transportes y

sueldos con los que cuentan los diputados los hacen capaces de poder viajar de sus casas a San Lázaro prácticamente cada que lo deseen.

Si bien es cierto, el que los legisladores trabajen todo el año, de forma corrida, pudiera ocasionar un distanciamiento entre sus pueblos de origen y sus conciudadanos, así como quizá pudiera crear conflictos entre los familiares de los diputados al alejarlos de sus casas por tres años. Sinceramente creo que el que estén trabajando todo el año en el estudio, aprobación, debate y análisis de los proyectos de ley es más importante que los problemas que esto pudiera ocasionar.

No existe ninguna justificación constitucional del porqué el Congreso sólo se reúne en Sesiones, dos veces al año y trabaja solamente seis de los doce meses del año en San Lázaro. La tradición es lo que lo ha mantenido así y creemos que ya es tiempo de una modificación.

Como se puede observar en la tabla de comparación de las constituciones (a continuación) la figura del informe presidencial ha existido desde 1857, ha sufrido algunas variantes en la entrega, anteriormente se pronunciaba un discurso, actualmente se entrega por escrito. Pero el propósito es el mismo: informar al congreso del estado que guarda el país y recibir contestaciones en términos generales del legislativo.

3.4. Comparación de las tres constituciones.

Tabla 3.4

Constitución de 1857	Constitución de 1917	Constitución Vigente 2010*
<p>De la división de poderes Art. 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.</p>	<p>DE LA DIVISION DE PODERES. Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.</p>	<p>De la División de Poderes Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.</p>
<p>Del Poder Legislativo. Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.</p>	<p>DEL PODER LEGISLATIVO. Art. 50.- El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.</p>	<p>Del Poder Legislativo Artículo 50.- El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.</p>
<p>De la elección de instalación del Congreso. Art. 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.</p>	<p>DE LA ELECCION E INSTALACION DEL CONGRESO. Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.</p>	<p>De la Elección e Instalación del Congreso Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.</p>
<p>Art. 53. Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, ó por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo</p>	<p>Art. 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá,</p>	<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (<i>circunscripciones, sic DOF 15-12-1986</i>) plurinominales.</p>

un diputado.	sin embargo, un diputado propietario.	<p>Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.</p> <p>Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.</p> <p>Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:</p> <p>I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;</p> <p>II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;</p> <p>III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.</p> <p>IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.</p> <p>V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un</p>
--------------	---------------------------------------	---

		<p>número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y</p> <p>VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.</p>
<p>Art. 56.- Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinte y cinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado ó Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo Público de elección popular.</p>	<p>Art. 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:</p> <p>I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.</p> <p>II.- Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.</p> <p>III.- Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.</p> <p>IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>V.- No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y</p>	<p>Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.</p> <p>II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;</p> <p>III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.</p> <p>Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.</p> <p>La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.</p> <p>IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los</p>

	<p>jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección.</p> <p>VI.- No ser ministro de algún culto religioso.</p>	<p>organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.</p> <p>No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.</p> <p>Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;</p> <p>VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y</p> <p>VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.</p>
<p>N/A</p> <p>- La constitución de 1857 no contemplaba una cámara de senadores.</p>	<p>Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.</p> <p>La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.</p> <p>Art. 58.- Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.</p>	<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.</p> <p>Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el</p>

		<p>sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>
<p>Art. 61. El Congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y empelar á los ausentes, bajo las penas que ella designe.</p>	<p>Art. 63.- Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley, y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen, se entenderá por eso solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.</p>	<p>Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.</p> <p>Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el</p>

		<p>período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.</p> <p>Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.</p> <p>Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.</p>
<p>Art. 62. El congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de Septiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de Abril y terminará el último de Mayo.</p>	<p>Art. 65.- El Congreso se reunirá el día 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias...</p> <p>Art. 66.- El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.</p>	<p>Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 10. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 10. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.</p> <p>Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.</p>
<p>Art. 63.- A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del congreso contestará en términos generales.</p>	<p>Art. 69.- A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del País; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su</p>	<p>Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p>

	convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.	Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.
De la iniciativa y formación de leyes. Art. 65.- El derecho de iniciar leyes compete: I. Al Presidente de la Unión. II. A los Diputados al Congreso Federal. III. A las Legislaturas de los Estados.	De la Iniciativa y Formación de las Leyes Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I.- Al Presidente de la República; II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III.- A las Legislaturas de los Estados.	De la Iniciativa y Formación de las Leyes Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III. A las Legislaturas de los Estados.
Art. 66.- Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates.	Cont. Art. 71.- Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.	Cont. Art. 71.- Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.
Art. 68.- El segundo periodo de sesiones se destinará de preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.	N/A	N/A
Art. 70.- Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:	Ver abajo.	Ver abajo.

<p>I. Dictámen de comisión.</p> <p>II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes.</p> <p>III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme a reglamentado.</p> <p>IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad</p>		
	<p>Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.</p> <p>A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.</p> <p>B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus</p>	<p>Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.</p> <p>A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.</p> <p>B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.</p> <p>C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser</p>

sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El Proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

discutido de nuevo por ésta,, (*sic* **DOF 05-02-1917**) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas

absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto

I (J, sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

	<p>puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.</p> <p>J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.</p>	
--	---	--

3.5. Conclusiones.

Cuando analizamos la constitución de 1917 y la comparamos con la vigente, si bien es cierto que el proceso legislativo no ha sufrido grandes cambios, podemos argumentar que para cuestiones del procedimiento legislativo nos encontramos ante dos constituciones diferentes. Es decir, las características de las etapas previas y posteriores al proceso legislativo, que forman parte del procedimiento legislativo han sufrido grandes cambios, mientras que el proceso en sí sigue igual. Las reformas a nuestra constitución han sido constantes. Esto ha provocado que el proceso sea mucho más específico que hace un siglo, se han integrado requisitos y facultades a las instituciones y sus integrantes.

Cuando analizamos estos dos documentos junto con el de 1857 podemos apreciar de manera evolutiva la historia del procedimiento de producción de leyes en nuestro país. Es un proceso que mantiene las mismas bases y principios, que si bien ha tenido cambios, estos han sido más de forma que de fondo.

Realizar este ejercicio me recordó lo joven que es México, sus instituciones y su democracia. El observar a través de Cosío y Rabasa cómo se conformaba México a 3 décadas de su independencia nos hace entender nuestro actual sistema político.

No existe una fórmula ni un manual que nos diga cada cuántos años debemos reformar nuestra constitución y sus instituciones, pero lo que sí sabemos es que nuestra carta magna debe de ir a la par de nuestra realidad. Ya sea que las leyes se conformen de principios y estos vayan siendo analizados y evaluados con el tiempo, o que las mismas leyes que dictan los parámetros de nuestros organismos se vayan ajustando a la realidad.

Una pregunta surge después de este ejercicio: ¿Es necesario reformar nuestra constitución y nuestro procedimiento legislativo? El proceso de producción de leyes en México es uno de los más importantes. Las leyes deben regir el comportamiento de

nuestra sociedad. Quién las realiza y cómo se llega al producto final son un componente fundamental en nuestro sistema político.

Es por todo esto que resulta necesario crear un diagnóstico de este proceso, que nos oriente con cifras quienes son los actores de este procedimiento y cuáles son las cifras que actualmente tenemos en cuanto a producción legislativa. Posteriormente una comparación con otros países de Latinoamérica nos ayudará a situarnos en nuestra región y obtener ideas y mecanismos que podemos implementar en nuestro México.

CAPÍTULO IV. Un diagnóstico de Producción Legislativa. Legislaturas LVIII-LX

Sumario

4.1.- Introducción. 4.2.- Antecedentes. 4.3.- La importancia de las Legislaturas LVII – LX. 4.4.- La 57ª Legislatura. 4.5.- La 58ª Legislatura Legislaturas. 4.6.- La 59ª Legislatura. 4.7.- La 60ª Legislatura. 4.8.- La 60ª Legislatura 4.9.- Conclusiones. Una Legislatura Plural.

4.1 Introducción.

Este capítulo realiza un estudio de producción legislativa en nuestro país. Se analizan las Legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006) y LX (2006-2009). Hasta antes de 1997 en México sólo existía un partido, el PRI contaba en cada Legislatura con el número suficiente de diputados para poder realizar y aprobar los proyectos de ley sin necesidad de tomar en consideración a ningún otro partido.

El cambio que hemos visto en la cámara de diputados afecta a las instituciones y mecanismos de los poderes de la unión. No podemos utilizar los mismos prácticas y métodos en el proceso legislativo cuando tenemos un congreso unipartidista a cuando tenemos un sistema multipartidista.

El diagnóstico analiza las estadísticas de producción y eficiencia legislativa. Es decir el número de proyectos de ley y cuántos de estos terminan el proceso para convertirse en leyes. Podemos observar también como la cámara de diputados retoma la calidad de legislador única de parte del presidente de la república.

El partido dominante en cada Legislatura ha sido diferente así como su porcentaje de diputados en la cámara. Sin embargo los números efectivos de partidos,

la producción legislativa, la eficacia legislativa tanto del presidente como de la cámara han sido muy similares. Si bien es cierto que el PRI desde 1997 perdió la mayoría en el congreso, pues obtuvo solamente el 48% de los escaños, todavía contaba con la titularidad del ejecutivo y sólo necesitó poco más del 2% de los diputados de la oposición para contar con mayoría simple.

No es hasta el año 2000 donde el PRI cuenta con competencia real en la cámara, ese mismo año el poder ejecutivo salió del PAN. A partir de esa legislatura hasta la actual, los números y datos de producción, eficacia e iniciativa de leyes son muy similares entre sí y muy diferentes cuando se comparan con Legislaturas previas a la del año 2000.

Nuestro país ha evolucionado de ser una democracia gobernada, con tintes autoritarios a una democracia gobernante y de un gobierno de mayoría, donde el presidente y su partido dominan todo tipo de poder, pasando por un gobierno dividido, donde existen dos grupos de poder a un gobierno sin mayorías, en donde la pluralidad reina en la cámara de diputados y no existe un partido que tenga la mayoría en los curules.

4.2 Antecedentes.

La finalidad de este trabajo de investigación es proponer mecanismos hacia el futuro. Para ello no podemos perder de vista los antecedentes de nuestra transformación democrática. Es importante hacer mayor énfasis en las legislaturas posteriores a la LVII (1997-2000) donde el PRI pierde la mayoría absoluta en el congreso y la LVIII (2000-2003) donde cambia de partido el poder ejecutivo y no existe ningún partido con mayoría simple (50% + 1) en el congreso.

A partir de la LVIII, las Legislaturas posteriores cuentan con características muy similares entre sí y muy diferentes a las cifras que arrojan las legislaturas anteriores al 2000, las que contenían una abrumadora mayoría de diputados de un solo partido (PRI). Es por ello que podemos decir que la LVIII Legislatura es un parte aguas en lo

que a pluralidad, democracia y alternancia en la cámara de diputados se refiere y es a partir de ella donde iniciamos nuestro análisis.

Este capítulo recoge y analiza datos para evaluar los problemas que afectan la producción legislativa. Analizar el funcionamiento del congreso y su relación con los otros poderes. Haciendo un recuento histórico de las legislaturas a partir de 1988 (LIV Legislatura) donde el PRI carece por primera vez del 75% de los curules y no logra siquiera las dos terceras partes requeridas para la mayoría absoluta.

En el marco de nuestra actual constitución de 1917, no es hasta el año de 1988 donde el PRI carece de mayoría calificada, lo que lo obligó a buscar acuerdos para algunas reformas constitucionales. Recién en 1997 por primera vez carece de mayoría absoluta, con solamente el 47.8% de los escaños. (Sartori, 2002). Sin embargo el poder ejecutivo (Ernesto Zedillo) y el grupo parlamentario más fuerte en la cámara pertenecían al PRI. El año 2000 fortaleció más la transición democrática al llegar el PAN a la titularidad del poder ejecutivo (Vicente Fox), sin embargo no contaban más que con la segunda fuerza dentro del congreso por debajo del PRI. (Cepeda, 2004, pág. 7)

A esto es lo que nos referimos cuando decimos que México evolucionó de ser un gobierno de mayorías (PRI 1929-1997) a un gobierno dividido (PAN-PRI 1997) y finalmente un gobierno sin mayorías (PAN- PRI-PRD, de 1997 – a la fecha), estos términos provienen del libro de María Amparo Casar denominado gobernar sin mayoría:

“Gobiernos Divididos” se refiere a la situación en que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. De manera similar, “gobierno sin mayoría” alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras. La composición del Congreso puede variar según el número existente de partidos y las reglas que traducen el número de votos en curules; pero, para hablar de estos dos fenómenos, es condición necesaria que el partido del presidente no cuente con la mayoría de asientos parlamentarios” (Casar, 2002, pág. 9).

A pesar que las elecciones del 2006 permitieron al PAN llevarse la mayoría en la cámara de diputados, de senadores y la titularidad del poder ejecutivo, el partido por sí solo no contaba con mayoría simple en ninguna de las dos cámaras. En 2009 el PAN obtuvo el mayor número de senadores pero se encontró de nuevo con la situación de ser la segunda fuerza en la cámara de diputados por debajo del PRI.

La siguiente tabla representa la distribución original de los asientos en las Legislaturas LIV, LVII y LVIII. La LIV Legislatura (Gobierno sin Mayoría) es la primera en la que vemos al PRI con menos del 75% de los escaños en los años 1988-1991. La LVII Legislatura (Gobierno Dividido) es la primera ocasión que vemos al PRI con menos del 50% + 1 de los curules en los años de 1997-2000. Por último la LVIII Legislatura (Gobierno sin mayorías) que es la primera vez en la que el partido con más asientos en la cámara no es el mismo que tiene al Ejecutivo en el poder, esto fue en el trienio de 2000 a 2003.

Distribución original de los asientos en la Cámara de Diputados

LIV Legislatura (1988-1991)			LVII Legislatura (1997-2000)		LVIII Legislatura (2000-2003)	
Partido	Escaños	Porcentaje	Escaños	%	Escaños	Porcentaje
PRI	260	52%	239	47.80%	211	42%
PAN	101	20.20%	121	24.20%	207	41.40%
PRD	115*	22%	125	25%	52	10.40%
PT	-	-	7	1.40%	8	1.60%
PVEM	-	-	8	1.6%	16	3.20%
OTROS	24	5.80%	-	-	6	1.20%
TOTAL	500	100%	500	100%	500	100%

Datos obtenidos de: (Cepeda, 2004)P: 7

4.3 La importancia de las Legislaturas LVII-LX

Para poder realizar nuestro diagnóstico de nada serviría analizar el comportamiento, la producción y la eficacia de condiciones y momentos diferentes a los que vivimos actualmente. Las últimas 5 legislaturas (LVII-LXI) han visto una pluralidad diferente a las anteriores y han recaído en un gobierno sin mayorías.

Como mencionamos anteriormente, la LVIII Legislatura es la más estudiada de las cinco que conforman este diagnóstico, pues rompe con una hegemonía partidista que duró cerca de setenta años en la cámara de diputados. Es un trienio del cual se tienen muchos datos, con características muy diferentes a lo que se había vivido en nuestro país anteriormente y similares a las que se vivieron después.

La LXI Legislatura comenzó en septiembre 2009 y tan sólo ha completado su primer periodo de sesiones, por lo que existe poca información de este semestre. Se tomó en consideración la composición de esta legislatura para el análisis y comparación de partidos efectivos y partidos dominantes.

Es por eso que este análisis comprenderá de la Legislatura LXVIII que tuvo su inicio en 2000 hasta la LX Legislatura que concluyó en Agosto de 2009, reiterando que se prestará mayor énfasis en la LXVIII Legislatura y mencionando que al ser la más reciente la LX Legislatura es quizá la que menos datos arroje.

4.4 La LVII Legislatura.

En 1997 es la primera vez en casi setenta años que el Partido Revolucionario Institucional no logra la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Con casi el 48% de los escaños no cuenta por si solo con la mitad de la Cámara como lo había hecho en todas las legislaturas anteriores. El PRD ocupa el segundo lugar seguido por el PAN, tal como podemos observar en la siguiente tabla:

Composición de la LX Legislatura

Partido Político	Número de Diputados
PRI	239
PRD	125
PAN	121
PVEM	8
PT	7

(Cámara de Diputados, 2006)

El Partido dominante todavía sigue siendo el PRI, cuenta con la titularidad del Poder Ejecutivo y con el grupo parlamentario más fuerte, sin embargo es la primera vez que la cámara se compone de minorías y hasta la fecha ningún partido ha logrado por si solo la mayoría absoluta en la Cámara. El presidente continúa a la baja en cuanto iniciativas presentadas y los diputados siguen posicionándose como los legisladores principales.

INICIATIVAS PRESENTADAS Y APROBADAS EN LA LVII LEGISLATURA

Iniciativas Presentadas por Diputados	Iniciativas Aprobadas a los Diputados	Iniciativas Presentadas por el Ejecutivo	Iniciativas Aprobadas al Ejecutivo
566	143	43	34

4.5 La LVIII Legislatura.

Fundar es un centro de Análisis e Investigación (Asociación Civil) es una institución plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. (FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación, 2009)

Juan Antonio Cepeda y Fundar realizaron un diagnóstico de la LVIII Legislatura, donde establecen que la historia de la pluralidad emana a partir de esta legislatura y donde proponen proveer un panorama amplio de sus características, logros y desatinos enmarcados en un período de transformaciones democráticas para que puedan ser tomados en cuenta por las siguientes legislaturas. (Cepeda, 2004, pág. 7)

La LVII Legislatura es el inicio de la pluralidad en nuestro país, sin embargo el año 2000 es la primera ocasión en que el partido con más escaños en la cámara de diputados no cuenta con la titularidad del Ejecutivo Federal. El PAN ganó las elecciones presidenciales y sin embargo quedó a .6% de distancia entre el PRI como el partido con más diputados en la cámara (PAN 41.4%, PRI 42%)

Es por ello que es de suma importancia analizar el funcionamiento de la LVIII legislatura y las características a las que Cepeda y su equipo llegan tras el análisis denominado “Diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática”. Las características son las siguientes:

1. “El sistema político mexicano, en esta época de transición está provisto de un esquema de mayor pluralidad y de mayor independencia entre los Poderes de la Unión. Estas características propias de la democracia no concuerdan con el sistema de reglas actual, haciendo del trabajo legislativo uno ineficiente. La precaria capacidad técnica y la normatividad arcaica del Congreso, combinadas con la ya mencionada realidad crecientemente democrática, provocan un desempeño legislativo más lento, con un déficit de argumentaciones, con comisiones débiles y poco profesionales y decisiones que, en muchas ocasiones son producto de negociaciones cupulares”. (Cepeda, 2004, pág. 8)
2. “Pese a la mayor pluralidad en términos de la conformación partidista de la Cámara de Diputados, a la hora de las votaciones las coaliciones han tenido una constante: la búsqueda del consenso. Como resultado de la combinación

- de la presión de la opinión pública hacia el acuerdo entre las partes y los beneficios para todos los partidos de votar por consenso – y así impedir que los electores reconozcan al responsable de alguna decisión –, la LVIII Legislatura vio afectada su eficiencia, debido a las complicaciones de poner a todos de acuerdo”. (Cepeda, 2004, pág. 8)
3. “La característica más relevante de la legislatura fue la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La realidad nos mostró una independencia entre los poderes y la necesidad de ejercer pesos y contrapesos por parte de los diputados. Desde la segunda legislatura de Ernesto Zedillo, el congreso ha dejado de delegar su función estrictamente legislativa al Presidente. El Poder Ejecutivo dejó de ser el “legislador número uno” y los diputados tomaron la estafeta. Por su parte, en la LVIII Legislatura el Presidente Vicente Fox utilizó, por primera vez después de veinte años, el veto regresando al Congreso, con observaciones, tres proyectos aprobados por diputados y senadores”. (Cepeda, 2004, pág. 8)
 4. “Una de las prácticas que sigue subsistiendo en el comportamiento de los legisladores es el alto nivel de disciplina partidista. Los miembros de los Grupos Parlamentarios votan casi todo el tiempo en el mismo sentido de sus compañeros”. (Cepeda, 2004, pág. 8)

En resumen, tres elementos esenciales de la democracia son la pluralidad, la relación entre Ejecutivo y Legislativo y la independencia y separación de los poderes de la unión. La primera vez que una Legislatura contó con estos tres factores en nuestro país fue en el año 1997, sin embargo se consolidan hasta el año 2000.

El sistema de reglas que rige al Poder Legislativo puede llegar a ser superado por la realidad, si nuestras normas no están preparadas para observar los beneficios y características que la pluralidad trae al congreso en la práctica. Como Cepeda opina, la

necesidad de acuerdos y debates traerían decisiones coyunturales con resultados flojos, el trabajo del legislativo fue ineficiente en esta Legislatura. (Cepeda, 2004, pág. 8).

Uno de los mayores logros de nuestro país desde su creación es la independencia del legislativo y el multipartidismo que hemos alcanzado en esta década. Estos deben venir acompañados con las reglas y mecanismos necesarios para ajustarlos a la realidad y tener un sistema político democrático que se fortalezca con un Legislativo eficiente, que tome decisiones importantes, que reflejen la opinión de la gente, de sus representantes y de todos los partidos en el poder.

No cabe duda que la independencia del legislativo y el multipartidismo que hemos vivido en esta década, es uno de los mayores logros de nuestro país desde su creación. Sin embargo, los mismos deben venir acompañados por reglas y mecanismos necesarios para ajustarlos a la realidad y tener así un sistema político democrático que se fortalezca de un Legislativo eficiente.

Estas características y conclusiones fueron derivadas de un exhaustivo estudio por un equipo de FUNDAR liderados por Cepeda, en donde se analizaría la productividad y eficiencia del proceso legislativo; las consecuencias de la pluralidad y el equilibrio de los poderes de la unión. En este capítulo hemos retomado y analizado las cifras y cuadros más importantes de este trabajo de investigación, así como de otros diagnósticos de FUNDAR y de otros autores, para hacer un diagnóstico más preciso de la producción legislativa en esta Legislatura.

La siguiente tabla, que también nos ayudará a analizar la comparación de la eficacia legislativa del Ejecutivo comparado con el Legislativo, nos da una idea del total de iniciativas presentadas antes y después de la LVIII Legislatura.

Iniciativas presentadas y aprobadas por Presidente y Diputados.

INICIATIVAS PRESENTADAS Y APROBADAS				
	DIPUTADOS		PRESIDENTE	
Legislatura	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas
LII	197	13	155	151
LIII	352	37	188	186
LIV	244	38	71	70
LV	178	61	135	133
LVI	164	28	91	90
LVII	566	143	43	34
LVIII	976	190	58	49

(FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, 2009)

El total de iniciativas presentadas fueron de 311 para la LV Legislatura, 236 para la LVI, 657 para la LVII, mientras que en la LVIII se presentaron un total de 1157. Es muy interesante analizar que de estas casi mil doscientas iniciativas presentadas en la LVIII el Legislativo inició 976, mientras que el ejecutivo solamente 58. Inclusive los congresos locales presentaron más iniciativas ese trienio con 66.

Al ver estos números nos percatamos del aumento de trabajo legislativo. Esto se puede deber a que existe una mayor participación de más partidos en el congreso y a que contrario a lo que pasaba cuando el PRI tenía el dominio de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ahora es necesario analizar y votar en todas las leyes. Esto también tiene como consecuencia un incentivo mayor para los diputados a realizar más iniciativas de ley. (Cepeda, 2004, pág. 8)

En la anterior tabla solo tomamos en consideración las iniciativas presentadas por los Diputados y Presidentes, el párrafo que sigue de la tabla habla de iniciativas totales, recordemos que también los Congresos Estatales, La Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Senado también pueden presentar iniciativas. A continuación presentamos una tabla de las iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura por iniciador.

Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura por iniciador:

	Ejecutivo	Diputados	Congresos Locales	ALDF	Senadores	Totales
Presentadas	58	976	66	3	54	1157

Datos tomados de: (FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación, 2009)

Al observar la comparativa de las Legislaturas nos damos cuenta de un aumento de iniciativas presentadas por el Legislativo y una disminución en aquellas presentadas por el Ejecutivo. Al analizar estos datos, llegamos a dos conceptos: Eficacia Legislativa y Eficacia Propositiva.

La eficacia propositiva es aquella que toma en consideración la relación entre el número total de iniciativas presentadas y aquellas que fueron aprobadas (Iniciativas Presentadas / Iniciativas Aprobadas).

La eficacia Legislativa considera que porcentaje de iniciativas que se aprobaron corresponden a cada poder. Para obtener la eficacia Legislativa del poder Ejecutivo solamente necesitamos tomar del total de Iniciativas Aprobadas cuantas corresponden al Presidente: (Total de iniciativas Aprobadas / Iniciativas aprobadas al ejecutivo). Del mismo modo se hace para sacar la eficacia Legislativa de los Diputados (Total de iniciativas Aprobadas / Iniciativas aprobadas al legislativo). La suma de la eficacia legislativa de todos los iniciadores (Diputados, Senadores, Congresos Locales, Asamblea Legislativa y Ejecutivo) siempre dará 100%. A continuación una tabla donde podemos observar la Eficacia Propositiva y Legislativa del Ejecutivo y del Legislativo.

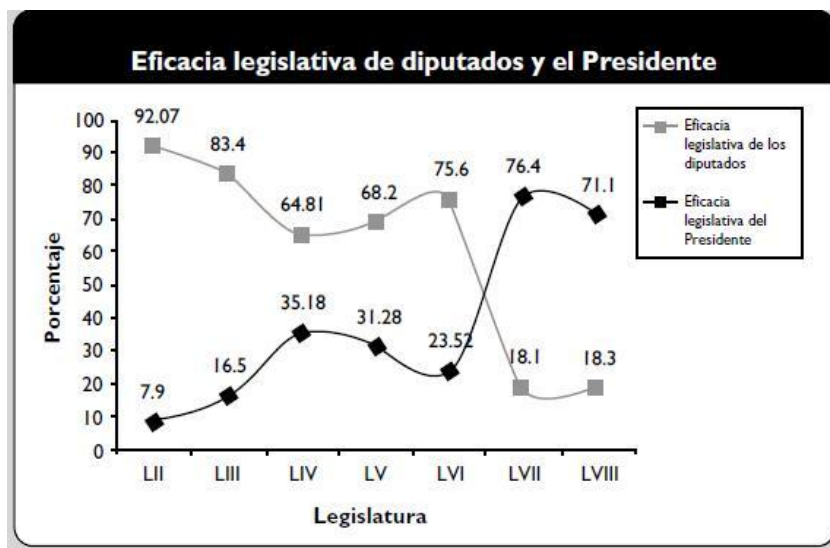
Eficacia Propositiva y Eficacia Legislativa

Eficacia propositiva y legislativa de Diputados y Presidente				
Legislatura	PROPOSITIVA		LEGISLATIVA	
	Diputados	Presidente	Diputados	Presidente
LII	6.6	97.4	7.9	92.1
LIII	10.5	98.9	16.6	83.4
LIV	15.6	98.6	35.2	64.8
LV	34.2	98.5	31.3	75.6
LVI	17.1	98.9	23.5	40
LVII	25.2	79.06	76.4	18.1
LVIII	19.4	84.4	71.1	18.3

(FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, 2009)

Es claro cuando analizamos la Eficacia Legislativa como el Presidente ha dejado de ser claramente el “Legislador Único”. Pasó de tener el 92.1% de las Iniciativas Aprobadas en la LII Legislatura a 18.3% en la LVIII. Los diputados han tomado ahora la carga mayor en la Producción Legislativa en aumentar de 7.9 a 71.1% de las iniciativas aprobadas.

La siguiente gráfica muestra la eficacia legislativa del Presidente a partir de la LII Legislatura y la compara con aquella de los diputados:



(Cepeda, 2004) P: 19

El cambio es sumamente notorio y la gráfica muestra la transición de un presidente Legislador a un Congreso Legislador. De nuevo el declive se puede observar por trienio, sin embargo Ernesto Zedillo pasó de tener una eficacia Legislativa de 75.6% de 1994 a 1997 y de 18.1 de 1997 al año 2000, tendencia que continúa hasta la fecha.

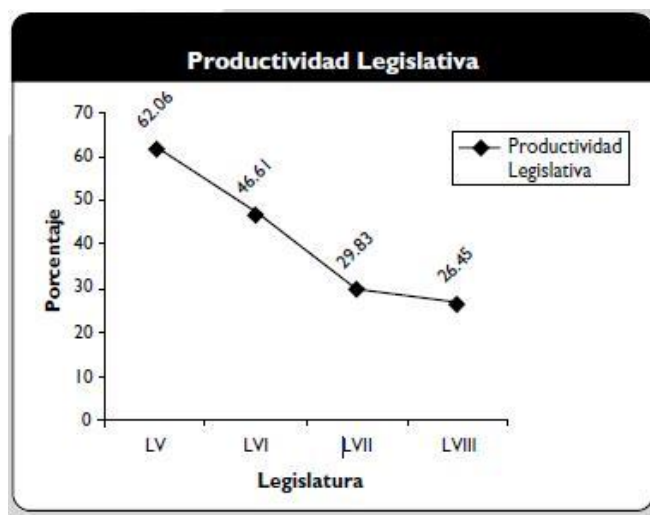
El presidente dejó de ser el Legislador único cuando el partido al que pertenece ya no cuenta con la mayoría en el congreso. Podemos decir que existe una mayor motivación de legislar en un gobierno dividido donde los tres partidos principales tuvieron números muy similares de iniciativas presentadas, como podemos hablar en la siguiente tabla.

Iniciativas presentadas por partido. LVIII Legislatura.

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PAS	PSN	OTROS	TOTAL
Presentadas	226	264	289	68	42	13	9	23	976

(Cepeda, 2004, pág. 10)

Por otro lado la Productividad Legislativa ha bajado drásticamente. Este concepto se refiere al total de iniciativas dictaminadas del total de iniciativas presentadas ya sea favorable o desfavorablemente. A principios de 1990 se encontraba por arriba del 60%, mientras que una década después se encontraba casi en el 25% (26.45% como se puede observar en la siguiente tabla).



(Cepeda, 2004) P: 11

La productividad Legislativa cambió drásticamente de la LV Legislatura a la LVI y de ésta a la LVII. El cambio entre la LVII y la LVIII fue mínimo pues solo se redujo poco tres puntos porcentuales.

4.6 La 59ª Legislatura

Si bien es cierto que la LVIII Legislatura fue la base e inicio de los desafíos que hoy vivimos, al integrar la primera cámara multipartidista. Las Legislaturas LIX y LX vinieron a consolidar una cámara sin mayorías. Las características de estas tres Legislaturas son muy similares: una cámara plural, donde no existe un partido con ningún tipo de mayoría por sí solo y donde el partido que cuenta con la titularidad del Poder Ejecutivo no necesariamente cuenta con el mayor número de curules en la cámara de diputados.

La LIX Legislatura continuará, como ha pasado desde 1997, sin ningún partido con la mayoría en el congreso. El PRI sigue teniendo el mayor número de asientos, seguidos por el PAN, PRD, PVEM, PT y Convergencia sucesivamente.

Composición de la LIX Legislatura

Partido Político	Número de Diputados
PRI	203
PAN	148
PRD	97
PVEM	17
PT	6
CONVERGENCIA	5
OTROS	24

Datos de: (Cámara de Diputados, 2006)

Esta Legislatura presentará el mayor número de iniciativas hasta la fecha. Cuenta con una Productividad Legislativa de 27.7%, comparada con 26.45% en la

LVIII. El Ejecutivo introduce el 1.25% del total de iniciativas. Los diputados siguen siendo los mayores productores de iniciativas y los partidos políticos siguen siendo muy participativos sin importar su número de curules. El PRI propone en esta Legislatura casi el doble de iniciativas que el PAN, pero el PVEM presenta junto con el PRD más de 400 iniciativas lo que ahora coloca a cuatro el número de partidos que participan activamente en la presentación de iniciativas. Todo esto lo podemos ver en la siguiente tabla:

Iniciativas de ley o decreto presentadas en la LIX Legislatura

ORIGEN	PRESENTADAS	APROBADAS	DESHECHADAS	PENDIENTES
PRESIDENTE	36	21	3	12
SENADORES	65	39	2	24
ESTADOS	108	16	14	78
ASAMBLEA LEGISLATIVA	5	0	0	5
DIPUTADOS	2677	487	220	1970
PRI	956	203	67	686
PAN	543	95	28	420
PRD	474	74	22	378
PVEM	434	77	66	291
PT	72	9	9	54
CONVERGENCIA	173	20	27	126
CONJUNTAS	16	9	0	7
SIN PARTIDO	9	0	1	8
TOTAL	2891	563	239	2089

(Cámara de Diputados, 2006)

4.7 La 60ª Legislatura

La LX Legislatura es la primera en que el PRI no cuenta con la mayor representación legislativa. El PAN ocupará este puesto, seguido por el PRD, dejando al PRI con el tercer puesto, tal como se puede observar en la siguiente tabla de la composición de la LX Legislatura.

Composición de la LX Legislatura

Partido Político	Número de Diputados
PAN	203
PRD	148
PRI	97
PVEM	17
PT	6
CONVERGENCIA	5
OTROS	24

(Cámara de Diputados, 2006)

La productividad Legislativa en este trienio fue de 26.18% lo que no cambió mucho con las dos Legislaturas pasadas. Los tres partidos principales presentarán números muy similares de iniciativas (PRI 657, PRD 650 y PAN 600), mientras que Convergencia, Nueva Alianza y el PVEM presentarán arriba de 100 cada uno.

De nueva cuenta el presidente presentará una baja cantidad de iniciativas, solamente el 1.29%. La Eficacia Legislativa sigue teniendo números elevados para el Ejecutivo, pues se aprobaron 32 de las 37 iniciativas que presentó y las otras 5 quedaron pendientes para su estudio. Parece ser que el Ejecutivo ha reducido su número de iniciativas considerablemente, pero aquellas que presenta cuentan con un alto grado de probabilidad de que le sean aprobadas.

Iniciativas de ley o decreto presentadas en la LX Legislatura

ORIGEN	PRESENTADAS	APROBADAS	DESHECHADAS	PENDIENTES
PRESIDENTE	37	32	0	5
SENADORES	128	26	2	100
ESTADOS	83	10	6	67
ASAMBLEA LEGISLATIVA	10	0	1	9
DIPUTADOS	2406	341	277	1788
PRI	657	88	91	478
PAN	600	111	67	422
PRD	650	73	45	532
PVEM	203	19	34	150
PT	45	4	10	31
CONVERGENCIA	148	17	27	104
CONJUNTAS	83	29	3	51
SIN PARTIDO	20	0	0	20
TOTAL	2853	426	321	2106

(Cámara de Diputados, 2006)

4.8 La 61ª Legislatura

La LXI Legislatura inició sus funciones en Septiembre de 2009 y apenas concluyó su primer periodo de sesiones, de cualquier modo es importante observar su composición de la cámara de diputados, para observar como el fenómeno de pluralidad es ya una constante en esta última década.

Composición de la LXI Legislatura

Partido Político	Número de Diputados
PRI	237
PAN	143
PRD	71
PVEM	21
PT	13
NUEVA ALIANZA	9
CONVERGENCIA	6

(Cámara de Diputados, 2006)

El primer periodo de sesiones suele ser el que menos iniciativas presenta y sin embargo la LXI Legislatura lleva ya 392 Iniciativas, de las cuales solo 11 fueron presentadas por el Ejecutivo, 34 por el Senado. En lo que a los partidos se refiere, todos llevan ya presentadas por lo menos 3 iniciativas, siendo el PRI el que lleva la delantera con 147, seguido por el PAN 58 y el PRD con 50.

Iniciativas de ley o decreto presentadas en la LXI Legislatura

ORIGEN	PRESENTADAS	APROBADAS	DESHECHADAS	PENDIENTES
PRESIDENTE	11	7	0	4
SENADORES	34	0	0	34
ESTADOS	9	0	1	8
ASAMBLEA LEGISLATIVA	0	0	0	0
DIPUTADOS	306	4	0	302
PRI	147	0	0	147
PAN	58	2	0	56
PRD	50	0	0	50
PVEM	15	1	0	14
PT	30	0	0	30
CONVERGENCIA	3	0	0	3
CONJUNTAS	3	1	0	2
SIN PARTIDO	0	0	0	0
TOTAL	392	11	1	380

(Cámara de Diputados, 2006)

4.9 Conclusiones. Una Legislatura Plural.

Los datos entre las Legislaturas analizadas son muy similares, desde que existe pluralismo en nuestro congreso, el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y el Senado han disminuido. Aquellas presentadas por los congresos locales y la Asamblea Legislativa, continúan siendo poco significantes y la Cámara de Diputados se mantiene como el mayor productor de proyectos.

La eficiencia legislativa se encuentra cerca del 25%. (Recordemos que esto se refiere al porcentaje de proyectos presentados entre las iniciativas aprobadas). Muchos de los proyectos, como vimos en las tablas, quedan pendientes para las siguientes legislaturas, lo que baja en gran medida el porcentaje de eficacia.

El balance de proyectos presentados por partidos sigue siendo equitativo entre los tres partidos con mayor presencia y similar en los partidos con menor número de curules. No existe una representación real entre número de curules y proyectos presentados entre los diputados.

La participación del Ejecutivo en la presentación de iniciativas ha reducido drásticamente, sin embargo su margen de aprobación sigue estando por encima del 80% y en raras ocasiones se le deshecha un proyecto. El 20% restante de proyectos generalmente son iniciativas pendientes por dictaminar.

Pareciera que el presidente se ha adaptado a presentar menos iniciativas, dejando al Legislativo, específicamente a los diputados la mayor carga en este departamento, mientras que el Ejecutivo solo presenta proyectos de urgente necesidad y que sabe serán tornadas a estudio y votación.

La composición de la Cámara sigue manteniendo características similares y aunque es difícil predecir cómo serán conformadas las siguientes Legislaturas, es muy probable que el fenómeno de pluralidad se mantenga en las cámaras en los años por venir.

Existen varias características y elementos similares en las Legislaturas que estudiamos. Junto al trabajo de Cepeda en la LVIII Legislatura y el trabajo en general realizado por FUNDAR sobre estas Legislaturas (FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, 2009), podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- Uno de los cambios más relevantes con respecto a Legislaturas anteriores a la LVII y LVIII es el equilibrio de poderes y la mayor independencia del Legislativo con respecto al Ejecutivo. (FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, 2009)

Este punto ha quedado claro toda vez que observamos la participación que tiene tanto el Ejecutivo como el Legislativo en la producción de leyes. El equilibrio de poderes e independencia del Legislativo demanda diputados preparados para dialogar y tomar acuerdos, para estudiar las iniciativas y ser los verdaderos portavoces de las decisiones jurídicas de nuestro México.

- El Ejecutivo ya no es el Legislador número uno de México. Las últimas dos legislaturas, con gobierno dividido, tanto Ernesto Zedillo como Vicente Fox presentaron el menor número de iniciativas: 43 y 58 respectivamente. (FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, 2009)

Esto siguió pasando inclusive en el primer periodo de Calderón cuando el PAN fue la fuerza número uno en el congreso en cuanto a producción de iniciativas, sin embargo el Presidente siguió presentando una menor cantidad de propuestas. La cámara de diputados ahora es el Legislador número uno. Lo que produce nuevos retos para los congresistas y los partidos, pues será indispensable que sean los pilares de iniciativas de leyes precisas y necesarias.

- A diferencia de Legislaturas anteriores, la LVII y LVIII aprobaron un menor número de iniciativas por parte del Ejecutivo. En los tiempos en los que el Presidente controlaba la Cámara, casi el cien por ciento de las iniciativas enviadas por él se aprobaban. En cambio, a Zedillo (en sus últimos tres años) y Fox se les aprobó un porcentaje menor de iniciativas: 79.06% y 84.4%, los cuales seguían siendo índices altos pero que reflejaban ya un pequeño margen de rechazo del Legislativo. (FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, 2009)

Como observamos en los análisis de las últimas Legislaturas, de nuevo la aprobación de iniciativas del presidente se encuentra por encima del 80%. Lo que como hemos mencionado obliga al Presidente a que elija bien el número de iniciativas que presentará, pues sólo se aprueban el ochenta por ciento de un número muy reducido de propuestas.

- No existe una parálisis institucional provocada por los legisladores, pues no es tan bajo el porcentaje de eficacia propositiva por parte del Presidente. Lo único que se evidencia es la dificultad del mismo para tener un consenso amplio antes de presentar la iniciativa. Esto nos puede dar la pauta para creer que los poderes informales de los presidentes priistas en épocas de control del

Legislativo se han ido erosionando paulatinamente. (FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, 2009)

Sin lugar a dudas nos encontramos con un Poder Legislativo muy diferente al de las épocas de control del PRI, afortunadamente la pluralidad trae como consecuencia mayor dialogo y la necesidad de consensos y estudios de las iniciativas. Sería de provecho para nuestras leyes que este ejercicio se perfeccione y traiga como consecuencia mayor dinámica legislativa y menos parálisis institucional debido a la falta de acuerdos.

- El Ejecutivo, ya no es el Legislador número uno de México. Si vemos la gráfica de la eficacia legislativa, nos damos cuenta que del total de iniciativas que se aprueban en la Cámara de Diputados, el porcentaje perteneciente a las presentadas por el Ejecutivo son cada vez menores. En cambio, los diputados se han convertido en los legisladores número uno. Esto nos puede hablar de la nueva dinámica en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: mientras los diputados asumen con mayor intensidad su trabajo al margen de las decisiones presidenciales, el Ejecutivo cada vez más tiene que recurrir a un proceso de negociación que le dificulta su vocación como legislador. (FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, 2009)

La necesaria relación entre Legislativo y Ejecutivo y la necesidad del Presidente de convertirse en un negociador, son resultado de esta nueva dinámica legislativa. Es de suma importancia que cada Poder se dedique a realizar sus labores y tenga bien definidas sus facultades constitucionales. En México en los últimos años hemos tenido Presidentes que iniciaban, votaban y hacían leyes a su beneplácito (época de control priista); todavía la facultad reglamentaria otorga al presidente de la república cierta libertad de legislar. El poder judicial también puede, a través de la jurisprudencia, de cierta forma crear leyes.

Si bien es cierto que el Poder Legislativo cuenta con otras facultades extra-legislativas (veto, creación del presupuesto, aranceles), fortalecería mucho a nuestro

sistema de gobierno el que tuviéramos un Poder Legislativo que tuviera como fortaleza el “Poder de hacer leyes”. Y que estas sean necesarias, eficaces y reflejen de cierto modo la voluntad democrática de los mexicanos.

- La eficacia legislativa y los resultados que muestra hablan de:
 1. una correlación de fuerzas cada vez más equilibrado, donde los partidos tienen un peso real a la hora de las decisiones;
 2. la capacidad cada vez más limitada del Presidente para generar los acuerdos necesarios. (FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, 2009)

Es ahora cuando los partidos y el congreso pueden, si saben aprovechar, la aparente debilidad del Ejecutivo y convertirse en principal creador de leyes y acuerdos que mucho necesita nuestro país. Del mismo modo se debe aprovechar que por fin el Legislativo puede funcionar a plenitud y que casi todos los partidos tienen voz y un papel importante dentro de las cámaras, pues como dice Dworak:

“Actores políticos e investigadores coinciden en afirmar que durante mucho tiempo el poder legislativo en México no ejerció a plenitud sus facultades: no funcionó como poder pleno y autónomo, gracias a una compleja combinación de procesos internos de autolimitación en imposiciones externas, fenómenos relacionados con el ejercicio de facultades meta constitucionales diversas desde el poder ejecutivo: el equilibrio entre los órganos fue negado”. (Dworak, 2004, pág. 15)

Este equilibrio de poderes ya existe y viene acompañado de un equilibrio de partidos dentro del poder que representa a todos los partidos: El legislativo. Es de este poder donde nace uno de los principales motores democráticos de México y como dice Lujambio, este cambio no lleva mucho tiempo:

“En los últimos trece años (desde 1997), la Cámara de Diputados se ha convertido en uno de los principales motores de la transformación democrática de México, al ser el punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos, de sus cuadros dirigentes y donde se ha incrementado, en el ámbito institucional, el poder

negociador de las oposiciones en los procesos de reforma constitucional y de leyes reglamentarias". (Lujambio, 2000, págs. 33-41)

"En una democracia desarrollada los ciudadanos controlan a sus representantes y, a través de ellos, controlan a sus gobernantes. Hace medio siglo Georges Burdeau distinguió entre democracia gobernada y democracia gobernante" (Dworak, 2004, pág. 10)

Sin duda hemos dado el primer paso hacia una democracia desarrollada, pero todavía nos falta control sobre los representantes y a estos sobre los gobernantes, cuando podamos tener algún tipo de control sobre nuestros legisladores y sus partidos; y estos tengan el control sobre los gobernantes, la voz del pueblo será el verdadero gobierno.

En el mismo "exordio" del libro de Dworak, Diego Valadez nos dice que "También se requieren otras adecuaciones institucionales en el Congreso y en el gobierno, pero hay algo sin lo cual será muy difícil avanzar: el nexo de confianza que resulta cuando los representantes son responsables ante los representados". (Dworak, 2004) P. 13

Todavía estamos a años luz en tener esa confianza necesaria a los representantes, pero sin lugar a duda la responsabilidad y el trabajo de nuestros diputados nos acercará más a este nexo necesario para fortalecer el sistema legislativo.

Este trabajo pretende aportar en ello, complementar la teoría legislativa con la práctica empírica de las Legislaturas pasadas, intentando encontrar el funcionamiento del proceso legislativo y que, como Caballero nos dice, pueda funcionar en el día a día:

"Es fundamental complementar un modelo tradicionalmente teórico en la construcción del conocimiento jurídico en México con un modelo mucho más empírico para la construcción y elaboración de distintas propuestas que puedan perfeccionar el funcionamiento del derecho diario." (Caballero, 2008)

CAPÍTULO V. Una perspectiva de derecho comparado. América Latina en la Pluralidad.

Sumario

- 5.1.- Introducción. 5.2.- Latinoamérica y sus partidos. 5.3.- Origen de las leyes. 5.4.- Reglas electorales. 5.5.- Fórmulas electorales.
5.6.- Composición de la Cámara de Diputados. 5.7.- Leyes de Urgente Consideración. 5.8.- Sesiones. 5.9.- Mayorías especiales.
5.10.- Modalidades del veto presidencial. 5.11.- Conclusiones.

5.1. Introducción

Una de las grandes ventajas, desde el punto de vista científico, de vivir en Latinoamérica es que nos da la oportunidad de comparar y ver nuestra realidad en diferentes situaciones y ángulos. Las similitudes entre países latinoamericanos van más allá de la ubicación geográfica: tenemos una lengua (o lenguas) en común, historias similares, realidades económicas equiparables y sistemas políticos no muy diferentes entre ellos.

Volteando al sur, encontré en las constituciones de algunos países latinoamericanos que han vivido o viven situaciones similares a las de nuestro México, mecanismos producto de la pluralidad en sus congresos y que al mismo tiempo refuerzan dicha pluralidad.

Una de las características principales para poder realizar un estudio comparado según Lijphart, es el de usar casos “comparables”, es decir que sean similares en un número importante de características, pero que sean diferentes en las variables objeto del estudio. (Lijphart, 1971)

Por las razones que veremos en los siguientes subcapítulos de este apartado los países que tomamos en cuenta para esta comparación son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Estos ocho países tienen o han tenido (en el pasado cercano) una cámara baja plural, compuesta por 3 o más partidos políticos efectivos. En algunos casos el multipartidismo es polarizado, en otros casos es moderado. Algunos de estos países han regresado al bipartidismo o cuentan con un partido predominante en la actual legislatura, pero sus constituciones todavía contienen normas especiales que reflejan pluralismo de partidos políticos y lo refuerzan.

Existe una medición propuesta por Laasko y Taagepera, citada en un trabajo de Chasquetti que indica el número efectivo de partidos dentro de un congreso. El NEP (Número efectivo de Partidos) toma en cuenta el porcentaje de cada partido y a través de una operación matemática (determinar el inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados de las proporciones de cada partido) arroja una cantidad que generalmente va del 1.0 al 4.0 y los autores calificaron los sistemas de la siguiente manera:

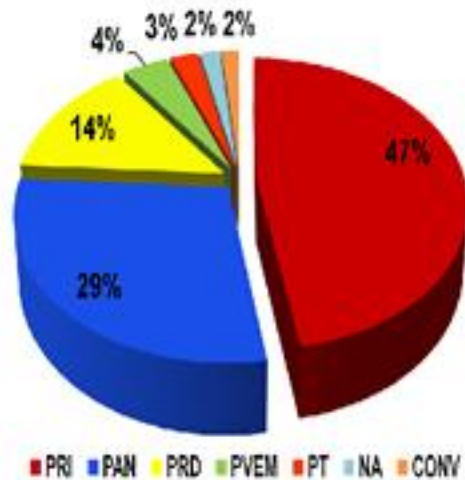
Sistemas de partidos	NEP
Partido Predominante	NEP < 1,7
Bipartidista	1,8 > NEP < 2,4
Multipartidismo moderado	2,5 > NEP < 3,9
Multipartidismo polarizado	NEP > 4,0

(Chasquetti, 2001, pág. 330)

La Fórmula: $NEP = 1 / \sum p^2$ donde “p” es el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido representa los partidos con poder real dentro de la cámara. A continuación sacaremos el NEP de la LXI Legislatura de nuestro país en lo que a la cámara de diputados refiere para entender el concepto:

Pasos:

1. Obtener el porcentaje (%) de escaños que cada partido tiene en la cámara de diputados de la LXI Legislatura:



2. Obtener el cuadrado (2) de los porcentajes de cada partido:

LXI Legislatura. Cámara de Diputados.

Partido	% de curules.	% ²
PRI	47%	.2209
PAN	29%	.0841
PRD	14%	.0196
PVEM	4%	.0016
PT	3%	.0009
PANAL	2%	.0004
CONVERGENCIA	2%	.0004

3. Obtener la sumatoria (+) de los %².

$$.2209 + .0841 + .0196 + .0016 + .0009 + .0004 + .0004 = .3279$$

4. Determinar el inverso multiplicativo ($1/x$) de la sumatoria.

$$1 / .3279 = 3.0497.$$

Así obtenemos el NEP de una determinada legislatura, del congreso o de unas elecciones en particular. En este caso el NEP de la cámara de diputados en la LXI Legislatura es de 3.05 lo que ubica a la cámara dentro de un multipartidismo moderado según el cuadro Laasko y Taagepera. A continuación obtendremos, con la misma fórmula, los NEP de las Legislaturas LVII a LX (1997, 2000, 2003 y 2006) con el fin de observar la evaluación del Número efectivo de partidos en la cámara de diputados de nuestro país.

EL PROCESO DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

Partidos, porcentaje de curules y su cuadrado. LVII Legislatura. 1997-2000

Partido	%	% ²
PRI	48%	.2304
PRD	25%	.0625
PAN	24%	.0576
PVEM	1%	.0001
PT	1%	.0001
Independientes	1%	.0001

Sumatoria de los %² = .3508

Inverso multiplicativo = 2.8506. (NEP)

Partidos, porcentaje de curules y su cuadrado. LVIII Legislatura. 2000-2003

Partido	%	% ²
PRI	41%	.1681
PAN	41%	.1681
PRD	11%	.0121
PVEM	3%	.0009
PT	1%	.0001
PSN	1%	.0001
PAS	1%	.0001
Independientes	1%	.0001

(El partido convergencia obtuvo 1 diputado = .02%) PSN,PAS e IND obtuvieron menos del 1%.

Sumatoria de los %² = .3496

Inverso multiplicativo = 2.8604. (NEP)

Partidos, porcentaje de curules y su cuadrado. LIX Legislatura. 2003-2006

Partido	%	% ²
PRI	41%	.1681
PAN	30%	.0900
PRD	19%	.0361
Independientes	5%	.0025
CONV	3%	.0009
PT	1%	.0001
Convergencia	1%	.0001

(El partido convergencia obtuvo 1 diputado = .02%) PSN,PAS e IND obtuvieron menos del 1%.

Sumatoria de los %² = .2978

Inverso multiplicativo = 3.3579 (NEP)

Partidos, porcentaje de curules y su cuadrado. LX Legislatura. 2006-2009

Partido	%	% ²
PAN	41%	.1681
PRD	25%	.0625
PRI	21%	.0441
CONV	4%	.0016
PVEM	3%	.0009
PT	3%	.0009
PANAL	2%	.0004
PSD	1%	.0002

(El partido convergencia obtuvo 1 diputado = .02%) PSN,PAS e IND obtuvieron menos del 1%.

Sumatoria de los %² = .2787

Inverso multiplicativo = 3.5880 (NEP)

Como podemos observar el NEP fue creciendo desde 1997 hasta alcanzar su máximo histórico en 2006, para luego bajar un poco en 2009. El número de partidos con representación en la cámara, es decir partidos políticos con al menos un diputado, se mantuvo entre 6 y 8 todos los años sin embargo el Número Efectivo de Partidos nunca llegó a los 4, lo que nos ubica en un multipartidismo moderado. Para dejar en claro los NEP, hemos creado una tabla donde podemos comparar los resultados de cada Legislatura desde 1997 hasta 2009.

Legislatura	NEP	Sistema de Partido
57	2.85	Multipartidismo moderado
58	2.86	Multipartidismo moderado
59	3.35	Multipartidismo moderado
60	3.59	Multipartidismo moderado
61	3.05	Multipartidismo moderado

A partir de 1997 México vive el multipartidismo, este ha variado a través de los años, sin embargo no hemos regresado al sistema bipartidista, ni nos hemos alejado del multipartidismo moderado. Sabemos que existen tres partidos políticos con suficiente peso en nuestro país para intimidar o forzar coaliciones (PAN, PRI y PRD) y

existen otros partidos “pequeños” que quieren llegar a tener esa fuerza. A continuación analizaremos los partidos que componen las cámaras de diputados o sus equivalentes en los siguientes países, para poder observar su NEP y su pluralidad.

5.2. Latinoamérica y sus partidos.-

A continuación repasamos como se conforman las cámaras de diputados de: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Empezando por cómo se compone la cámara de diputados, cuantos partidos existen en cada país y que porcentaje tiene cada partido en la cámara para determinar el NEP y su pluralidad.

Para llegar a estos países se consideró que tuvieran un NEP superior a 2.4 puntos lo que según Laasko y Taagepera se considera como un multipartidismo moderado, los temas a analizar son aquellos que tuvieran en común los 8 países dentro del tema del Poder Legislativo así como aquellos que hicieran referencia al multipartidismo.

5.2.1. Argentina

El Congreso de la Nación Argentina es bicameral, 257 diputados conforman la Cámara de Diputados de la Nación, los cuales deben ajustarse a un censo que se realiza cada 10 años, sin posibilidad de que disminuya el número de escaños por distrito. Los diputados durarán cuatro años en su encargo y se renovará la mitad de la cámara cada 2 años.

Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Elecciones 2009.

Partido	Diputados	%	% ²
Frente para la Victoria (PJ)	87	34%	.1156
U.C.R.	43	17%	.0289
Peronismo Federal	29	11%	.0121
Coalición Cívica	19	7%	.0049
PRO	11	4%	.0016
Frente Cívico por Santiago	7	3%	.0009
Partido Socialista	6	2%	.0004
Peronista	6	2%	.0004
Nuevo Encuentro Popular y Solidario	5	2%	.0004
GEN	5	2%	.0004
Movimiento Proyecto Sur	5	2%	.0004
*Otros	34	1% x 14	.0001 (x 14)

<http://www.diputados.gov.ar/>

* 23 Partidos que cuentan con 34 diputados. Ninguno cuenta con más de 3 diputados (1%). Juntos representan el 14% de los diputados. Para efectos de esta fórmula se tomarán en cuenta como 1% x 14.

Sumatoria de los %² = .1674

Inverso multiplicativo = 5.9737 (NEP)

5.2.2. Bolivia

El Congreso Nacional de Bolivia es bicameral. La cámara de diputados cuenta con 130 diputados y el Senado con 27. El artículo sesenta de la Constitución de Bolivia nos explica cómo se eligen los Diputados y la relación que tienen con la elección de Presidente, Vicepresidente y Senadores:

Artículo 60.- La Cámara de Diputados se compone de ciento treinta miembros.

En cada departamento, la mitad de los Diputados se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales, de listas encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República. Los candidatos son postulados por los partidos políticos.

Las circunscripciones uninominales deben tener continuidad geográfica, afinidad y armonía territorial, no trascender los límites de cada departamento y basarse en

criterios de población. La Corte Nacional Electoral delimitará las circunscripciones uninominales.

Los Diputados son elegidos en votación universal, directa y secreta. En las circunscripciones uninominales por simple mayoría de sufragios. En las circunscripciones plurinominales mediante el sistema de representación que establece la ley.

El número de Diputados debe reflejar la votación proporcional obtenida por cada partido.

La distribución del total de escaños entre los departamentos se determina por ley en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último censo nacional. Por equidad la ley asignará un número de escaños mínimo para los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico. Si la distribución de escaños para cualquier departamento resultare impar, se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales...

Bolivia contaba en el 2002 con un sistema de multipartidos al tener cuatro partidos que se repartían el 88% de los curules de manera casi equitativa (36, 27, 26 y 25). A partir de 2005, con las elecciones “adelantadas” en Bolivia que dieron el triunfo a Evo Morales en la presidencia, el sistema de partidos de este país ha sido más bipartidista. Actualmente a partir de las elecciones de 2009 y la reelección de Evo Morales hasta el 2015, la cámara se compone de la siguiente manera:

Cámara de Diputados de Bolivia. Elecciones 2009.

Partido	Diputados	%	% ²
Movimiento al Socialismo	88	68%	.4624
Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional	37	28%	.0784
Frente de Unidad Nacional	3	2%	.0004
Alianza Social	2	2%	.0004

Sumatoria de los %² = .5416

Inverso multiplicativo = 1.8463 (NEP)

5.2.3. Brasil

Actualmente la Câmara dos Deputados (Cámara de Diputados) está conformada por 513 representantes, este número se obtiene proporcionalmente mediante una ley complementaria donde ningún territorio puede tener más de setenta ni menos de ocho diputados. La constitución de Brasil en su artículo 45 señala lo siguiente:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

- § 1.º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.
- § 2.º Cada Território elegerá quatro Deputados.¹

Los 513 curules se encuentran muy bien distribuidos entre los casi 30 partidos políticos que existen en Brasil, si bien es cierto que muchos partidos no tienen representantes en la cámara y que entre los 15 partidos con menos representantes sólo se llega a los 16 diputados, 10 partidos se reparten casi 500 diputados de forma muy proporcional donde el PMDB cuenta con 93 y el PTB cuenta con 20.

¹ Art. 45. La Cámara de Diputados se compone de representantes del pueblo, elegidos por el sistema proporcional en cada estado en cada territorio y el Distrito Federal.

- § 1. El número total de Diputados, así como la representación del Estado y el Distrito Federal, se establece mediante una ley complementaria, en proporción a la población, llevando a cabo los ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones, de modo que ninguna de estas unidades Federación tiene menos de ocho ni más de setenta representantes.
- § 2. Cada territorio elige cuatro Diputados.

Cámara de Diputados de Brasil (al 12 de Noviembre de 2007)

Partido	Diputados	%	% ²
Partido de Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	93	18%	.0324
Partido dos Trabalhadores (PT)	81	16%	.0256
Demócratas (DEM)*	59	12%	.0144
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	58	11%	.0121
Partido da República	42	8%	.0064
Partido Progressista (PP)	40	8%	.0064
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	30	6%	.0036
Partido Democrático Trabalhista	22	4%	.0016
Partido Trabalhista Brasileiro	20	4%	.0016
Partido Verde (PV)	14	3%	.0009
Partido Popular Socialista (PPS)	13	3%	.0009
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	12	2%	.0004
Partido Social Cristão (PSC)	12	2%	.0004
Partido de Mobilização Nacional (PMN)	5	1%	.0001
Partido Republicano Brasileiro (PRB)	3	.5%	+
Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	3	.5%	+
Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	2	..4%	+
Partido Trabalhista Cristão **	1	.2%	+
Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)	1	.2%	+
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	1	.2%	+

* Ex Partido del Frente Liberal (PFL). Cambió de denominación en febrero 2007

** Ex Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Cambió de denominación en abril 2001. Previamente, Partido da Juventude (PJ) hasta 1989.

*** 8 Partidos cuentan con un registro pero no tienen diputados en la cámara.

+ Representa menos de .0001

Sumatoria de los %² = .1068

Inverso multiplicativo = 9.3633 (NEP)

5.2.4. Chile

Este país cuenta con 120 miembros en la Cámara de diputados una de las dos cámaras del Congreso Nacional, el sistema para elegirlos es binominal por circunscripciones, tal como lo menciona su artículo 43 Constitucional:

Artículo 43.- La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva. ...

En cuanto a los partidos se refiere, existen tres partidos sin representación pero los 120 escaños se encuentran bien repartidos entre seis partidos donde el que tiene mayor representación cuenta con 33 (UDI) y el que menos 7 (PRSD) como podemos ver en la siguiente tabla:

Cámara de Diputados de Chile (al 25 de Marzo de 2010)

Partidos	Diputados	%	% ²
Unión Demócrata Independiente (UDI)	37	30%	.0900
Partido Demócrata Cristiano (DC)	19	16%	.0256
Renovación Nacional (RN)	18	15%	.0225
Partido por la Democracia (PPD)	18	15%	.0225
Partido Socialista de Chile (PS)	11	9%	.0081
Independientes	7	6%	.0036
Partido Radical Socialdemócrata (PRSD)	5	4%	.0016
Partido Comunista (PCCh)	3	3%	.0009
Partido Regionalista Independiente (PRI)	2	2%	.0004

<http://www.camara.cl/camara/diputados.aspx#tab>

Sumatoria de los %² = .1752

Inverso multiplicativo = 5.7078 (NEP)

5.2.5. Colombia

Los Colombianos cuentan con un congreso bicameral donde la cámara de representantes está compuesta por 166 miembros. El artículo 176 constitucional establece la fórmula para llegar a ese número:

Artículo 176.- La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y en circunscripciones especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de representantes a la Cámara cada Departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.

Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.

Si bien es cierto existen 15 partidos en Colombia, cuatro partidos cuentan con casi el setenta por ciento de los representantes, como se puede observar en la siguiente tabla:

Cámara de Diputados de Colombia (al 25 de Marzo de 2010)**

Partido	Representantes	%	% ²
Partido Social de Unidad Nacional (P. de la "U")	46	28%	.0784
Partido Conservador Colombiano (PCC)	38	23%	.0529
Partido Liberal Colombiano (PL)	32	20%	.0400
Afiliación desconocida *	17	11%	.0121
Partido de Integración Nacional (PIN)	12	7%	.0049
Partido Cambio Radical	12	7%	.0049
Polo Democrático Alternativo (PDA)	4	2%	.0004
Partido Verde Opción Centro	3	2%	.0004

*Independientes

http://www.eltiempo.com/elecciones2010/parlamentarias/elecciones-en-colombia-2010_7404570-1

**Las elecciones fueron el 14 de Marzo, sólo se contaba con la información hasta el 94% del total de casillas registradas, por lo que la fórmula se hizo sobre los 164 representantes que se tenían contabilizados.

Sumatoria de los %² = .1940

Inverso multiplicativo = 5.1546 (NEP)

5.2.6. Ecuador

Hasta el año 2007 el Congreso Nacional de Ecuador era el organismo que ejercía el Poder Legislativo en la nación de Ecuador. Consistía de 100 diputados que eran elegidos cada cuatro años. La actual constitución de Ecuador de 2008 requirió de una Asamblea Nacional Constituyente en 2007.

La Asamblea Nacional Constituyente duró 240 días (2 años) y se conformó de 130 asambleístas. Disuelta la Asamblea Nacional Constituyente, se crea la Asamblea Nacional de la República Ecuador, el actual órgano que ejerce las funciones legislativas en la República. Es unicameral, conformada por 124 Asambleístas. Actualmente se encuentra conformada de la siguiente manera:

Asamblea Nacional de Ecuador. Elecciones 2009.

Partido	Diputados	%	% ²
Alianza PAIS (AP)	59	47%	.2209
Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP)	19	15%	.0225
Movimiento Cívico Madera de Guerrero	7	6%	.0036
Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)	7	6%	.0036
Movimiento Popular Democrático (MPD)	5	4%	.0016
Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional (MMIN)	5	4%	.0016
Partido Social Cristiano (PSC)	4	3%	.0009
Pachakutik (PK)	4	3%	.0009
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	3	2%	.0004
Izquierda Democrática (ID)	2	1%	.0001
*Otros	9	1% x 9	.0001 (x 9)

* 9 Partidos que cuentan con 1 diputado cada uno (1%). Juntos representan el 7% de los diputados. Para efectos de esta fórmula se tomarán en cuenta como 1% x 9.

Sumatoria de los %² = .2570

Inverso multiplicativo = 3.8910 (NEP)

5.2.7. Perú

El órgano representativo del Perú, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y demás que establece la Constitución es el Congreso de la República. Es unicameral y se integra por ciento veinte Congresistas elegidos en forma directa, de acuerdo a la ley por un periodo de cinco años. El Poder Legislativo reside en el Congreso.

Fue en el 2006 cuando se renovó el Congreso en Perú, su composición actual es la siguiente:

Composición del Congreso de la República de Perú.

Partido	Representantes	%	% ²
Unión del Perú	45	38%	.1444
Partido Aprista Peruano	36	30%	.0900
Unidad Nacional	17	14%	.0289
Alianza por el Futuro	13	11%	.0121
Frente del Centro	5	4%	.0025
Perú Posible	2	1%	.0004
Restauración Nacional	2	1%	.0004

Sumatoria de los %² = .2787

Inverso multiplicativo = 3.5881 (NEP)

5.2.8. Uruguay

Este país cuenta con una cámara de representantes compuesta por noventa y nueve miembros, con grupos políticos compuestos en partidos políticos (10 agrupaciones divididas en tres partidos políticos y el partido independiente), tal como lo señala el artículo 88 constitucional:

Artículo 88.- La Cámara de Representantes se compondrá de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de

representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país.

No podrá efectuarse acumulación por sublemas, ni por identidad de listas de candidatos.

Corresponderá a cada Departamento, dos Representantes, por lo menos.

El número de Representantes podrá ser modificado por la ley, la que requerirá para su sanción, dos tercios de votos del total de los componentes de cada Cámara.

Si bien es cierto que el Frente amplio cuenta con la mayoría simple al tener cincuenta de los noventa y nueve miembros de la cámara, existen dos partidos que también tienen una representación importante y que en otras legislaturas han reflejado pluralidad partidista.

Cámara de Diputados de Uruguay (al 25 de Marzo de 2010)

Partido	Diputados	%	%²
Frente Amplio*	50	51%	.2601
Partido Nacional**	30	30%	.0900
Partido Colorado***	17	17%	.0289
Partido Independiente	2	2%	.0004

* (25 de Espacio 609, 9 del PSU, 6 de Asamblea Uruguay, 3 de Nuevo Espacio, 2 de CAP-L, 1 de Alianza Progresista, 1 de Vertiente Artiguista, 1 de Liga Federal Frenteamplista, 1 de la lista 1001 y 1 independiente)

** (19 de Unidad Nacional, 10 de Alianza Nacional y Alberto Perdomo)

*** (14 de Vamos Uruguay y 3 de ProBa)

Sumatoria de los %² = .1940

Inverso multiplicativo = 2.6357 (NEP)

El Caso de Uruguay es muy interesante, pues se forman bloques de diversos países. El partido mayorista Frente Amplio en sí está compuesto por once partidos; el partido Nacional por tres partidos y el Partido Colorado por dos. En otras palabras podemos decir que han resuelto su multipartidismo polarizado al crear alianzas entre partidos.

5.2.9. Venezuela

En 1997 Hugo Chávez fundó el Movimiento V República (Quinta República), un partido político de izquierda que fue el más votado de 1998 hasta 2006, año en que se disuelve para integrarse al PSUV (Partido Socialista Unido de Venezuela). En 1999 Chávez impulsaría la nueva constitución Bolivariana que sustituiría al Congreso de la República por la Asamblea Nacional de Venezuela. (Planchart Manrique, 2000)

Este órgano es unicameral y desde su creación ha contado con un partido mayoritario, que contó con el 56% de los curules en el 2000, 68% en 2005 y actualmente desde Enero de 2009 cuenta con el 83% los diputados. Esto lo convierte en un sistema con un Partido Predominante cada vez que su NEP es menor a 1.4 (Asamblea Nacional, 2010)

5.2.10 Comparativo.

Ya que hemos repasado la composición de las cámaras de diputados de los diversos países de Latinoamérica, resulta interesante compararlas, es por eso que hemos creado el siguiente cuadro donde podemos observar el Número efectivo de partidos y su sistema correspondiente.

País	NEP	Sistema de Partido
México	3.05	Multipartidismo Moderado
Argentina	5.97	Multipartidismo Polarizado
Bolivia	1.86	Bipartidista
Brasil	9.36	Multipartidismo Polarizado
Chile	5.71	Multipartidismo Polarizado
Colombia	5.15	Multipartidismo Polarizado
Ecuador	3.89	Multipartidismo Moderado
Uruguay	2.64	Multipartidismo Moderado
Venezuela	1.40	Partido Predominante

Es importante tener en cuenta que Bolivia y Venezuela que son los únicos países que no cuentan con un sistema multipartidista, tuvieron hasta antes de la elección de sus últimos presidentes (Evo Morales y Hugo Chávez) sistemas multipartidistas. Lo que todavía refleja cierta dependencia en algunos países latinoamericanos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Tal como pasó en México a partir de la elección de Vicente Fox, primer presidente de nuestra época que no perteneció al PRI y como esto reflejó mayor pluralismo en el congreso. Incluimos a Bolivia y Venezuela en la lista ya que cuentan con algunos antecedentes constitucionales útiles para nuestro estudio a pesar de ya no contar con una cámara multipartidista.

Uruguay es uno de los tres países de Multipartidismo Moderado junto con Ecuador y México, sin embargo en inicio es de un sistema de Multipartidismo Polarizado, pero ha creado alianzas que han permitido crear tres bloques dentro de la cámara.

5.3. Origen de las leyes

Como observamos en el capítulo del procedimiento legislativo en México, el artículo 71 de nuestra constitución faculta al Presidente, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que inicien leyes. Este factor resulta de importancia para nuestro tema pues como observamos la pluralidad puede ser motivo de que la cámara de diputados haya desbancado en nuestro país al presidente como el legislador número uno.

En otros países de América Latina se facultan a más o menos personas o instituciones para presentar iniciativas, a continuación presentamos en un cuadro quiénes están facultadas para originar las leyes, en la cual mencionamos al país, su artículo constitucional que prevé la disposición y los facultados para originar las leyes.

Actores que dan origen al proceso legislativo.

País	Art.	Facultados
Argentina	77	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquiera de las Cámaras del Congreso. • Poder Ejecutivo.
Bolivia	71	<ul style="list-style-type: none"> • Senado o Cámara de Diputados. • Poder Ejecutivo. • Poder Judicial.
Brasil	61	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes. • Senado. • Presidente. • Tribunal Supremo. • Tribunales Superiores. • Oficina del Procurador General. • Ciudadanos.
Chile	62	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Diputados. • Senado. • Presidente de la República.
Colombia	154 156	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquiera de las Cámaras. • Corte Constitucional. • Consejo Superior de la Judicatura. • Corte Suprema de Justicia. • Consejo de Estado. • Consejo Nacional Electoral. • Procurador General de la Nación • Contralor General de la República.
Ecuador	144	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados • Presidente • Corte Suprema • Comisión de Legislación y Codificación. • Tribunal Constitucional. • Tribunal Supremo Electoral. • Contralor General del Estado. • Procurador General del Estado. • Ministro Fiscal General. • Defensor del Pueblo • Superintendentes.
Perú	107	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República. • Congresistas. • Instituciones Públicas Autónomas. • Municipios • Colegios Profesionales. • Ciudadanos • Poderes del Estado.
Uruguay	133	<ul style="list-style-type: none"> • Las dos Cámaras. • Poder Ejecutivo.
Venezuela	204	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo Nacional. • Comisión Delegada y Comisiones Permanentes. • Asamblea Nacional • Tribunal Superior de Justicia • Poder Ciudadano. • Poder Electoral • Electores (.1 % de los inscritos en el registro electoral permanente) • Consejo Legislativo Estatal.

Existen Algunas similitudes en Latinoamérica en lo que al iniciador de la ley se refiere. En todos los casos es función del congreso, aunque en la mayoría de casos el presidente adquiere también esa facultad. Sin embargo podemos ver como en algunos países los ciudadanos, organismos independientes, ayuntamientos, estados e inclusive el poder judicial tiene esta potestad. Es decir, al parecer una consecuencia del pluralismo es que se multiplique la cantidad de actores que pueden dar origen al procedimiento legislativo.

En nuestro país los diputados a través de sus partidos políticos son los mayores iniciadores de leyes. Sería interesante evaluar la posibilidad de que ciudadanos u organismos de la Sociedad civil y autónomos promuevan iniciativas de leyes con la finalidad de remover cualquier tinte partidista de las propuestas, al tiempo que se incluyan en la agenda propuestas que respondan directamente al interés de los ciudadanos.

La relación de quién tiene la iniciativa de la ley, con la pluralidad es que entre más plural la sociedad, debe permitir a más grupos presentar iniciativas. Por un lado estas iniciativas entrarían sin tintes partidistas lo que permitiría más acuerdos entre grupos parlamentarios, pues los partidos no estarían preocupados “en teoría” por qué partido presentó o aprobó dicho proyecto. También se le daría juego a más grupos de la población para que presenten iniciativas desde sus áreas de especialización, lo que permitiría escuchar más voces y que éstas sean más preparadas que las de los diputados.

5.4. Reglas electorales.

Los sistemas electorales (proporcionales, de mayoría o mixtos), la reelección de los legisladores, el mandato y duración de los diputados son temas de importancia para las sociedades plurales. A continuación podemos observar estas características en Latinoamérica:

Reglas electorales

País	Art.	Duración.	Reelegibles	Renovación
Argentina	50	4 años	Sí	La mitad por bienio.
Bolivia	60	5 Años	Sí	Total.
Brasil	44	4 Años	No	Total.
Chile	43	4 Años	Sí	Total.
Colombia	132	4 Años	No	Total.
Ecuador	127	4 Años	No	Total.
Perú	90	5 Años	No	Total.
Uruguay	89	5 Años	No	Total.
Venezuela	192	5 Años	Hasta por 2 periodos.	Total.

Sin lugar a dudas México es diferente en cuanto a la duración del mandato de los legisladores, con tan sólo tres años de duración y sin opción de reelección y renovando totalmente la cámara cada trienio, los diputados mexicanos son los que menos tiempo tienen para ambientarse en su trabajo y para terminarlo.

Resulta interesante resaltar que los demás países que viven realidades similares a la nuestra han optado por mantener más tiempo a los legisladores en la cámara baja y en algunos casos inclusive permitirles la reelección. En un sistema que requiere de más acuerdos entre grupos parlamentarios ya que las iniciativas necesitan de alianzas entre partidos para ser aprobadas es lógico que los diputados tengan más tiempo, tanto para estudiar las iniciativas como para analizar los acuerdos indispensables a fin de garantizar gobernabilidad.

5.5. Fórmulas electorales

Existen dos sistemas electorales predominantes en América Latina para la elección de Diputados: El sistema d' Hondt y el método de cociente Hare, la mayoría de los países utilizan uno de estos o un sistema mixto entre diputados de mayoría y alguno de estos dos.

Los diputados de mayoría brindan gobernabilidad al congreso al representar a las fuerzas más apoyadas por la población, mientras que los diputados plurinominales

brindan representación y pluralismo al incluir a todas las fuerzas y opciones dentro del congreso.

El sistema D' Hondt consiste en realizar una serie de divisiones entre el total de votos y el total de curules disponible empezando en el número 1 y terminando en el número total de asientos disponibles sucesivamente. Si el partido con mayor votos tuvo 800,000 votos y existen 5 asientos disponibles se realizarán 5 divisiones, comenzando por $800,000 / 1$, posteriormente $800,000 / 2$, $800,000 / 3$ y así sucesivamente hasta $800,000 / 5$. Se realizan las divisiones por todos los partidos que cuenten con arriba del 3% de los votos, se eliminan los restantes y se colocan en una tabla.

El diario el mundo realiza una explicación gráfica animada donde explica el sistema. El ejemplo consiste en 4 partidos para 1 distrito donde existen 5 diputados y 99.999 votos.

1. Ordenamos las candidaturas de mayor a menor en función del número de votos:
 - A. 50,000
 - B. 30,000
 - C. 17,000
 - D. 2,999
2. Solo se contabilizan los que tengan más del 3% de los votos (3,000 votos) por lo que se elimina el partido "D".
3. Se dividen los votos de cada lista entre 1,2,3... hasta llegar al número asignados a la circunscripción. En este caso cinco.
4. A cada una de las cinco cifras más altas de la tabla se le otorga un diputado.

Partido	X	X/2	X/3	X/4	X/5
A	50,000	25,000	16,666	12,500	10,000
B	30,000	15,000	10,000	7,500	6,000
C	17,000	8,500	5,666	4.250	3,400

5. Los diputados entonces se otorgarían: 3 a partido A, 1 a B y 1 a C:

Partido	X	X/2	X/3	Diputados
A	50,000	25,000	16,666	3
B	30,000			2
C	17,000			1

(Elecciones 2000. Las Cifras, 2010)

El método de cociente Hare es mucho más sencillo y se utiliza en muchos países, como México para elegir a los diputados plurinominales. Consiste en obtener el cociente que resulta de $q = m/n$, donde “q” es el cociente, “m” el total de votos válidos y “n” el total de escaños para la cámara.

En México se otorgan 200 diputados de esta forma. Para facilitar el ejemplo supongamos que fueran 20 y que existen 7 partidos políticos que lucharán por esos votos (Partidos: A, B, C, D, E, F y G). Las Votaciones resultaron de la siguiente manera:

Partido A 391.000 votos
 Partido B 311.000 votos
 Partido C 184.000 votos
 Partido D 73.000 votos
 Partido E 27.000 votos
 Partido F 12.000 votos
 Partido G 2.000 votos

Esto suma un total de 1,000,000 de votos, al dividirlo entre los 20 escaños disponibles nos da un cociente “q” de 50,000. Por cada 50,000 votos que tenga un partido se le asignará un diputado. Los escaños restantes se asignan por el residuo, tal como lo podemos ver en la siguiente tabla:

Ejemplo de Elección por el método de Coeficiente Hare

Partido	A	B	C	D	E	F	G	Total
Votos por partido	391,000	311,000	184,000	73,000	27,000	12,000	2,000	1,000,000
Escaños por cociente	7	6	3	1	0	0	0	17
Votos por cociente	350,000	300,000	150,000	50,000	0	0	0	850,000
Votos de residuo	41,000	11,000	34,000	23,000	27,000	12,000	2,000	150,000
Escaños por residuo	+1		+1		+1			+3
Total de escaños	8	6	4	1	1	0	0	20

Este método favorece a los partidos pequeños al permitirles que con juntar los votos suficientes del coeficiente aseguren por lo menos un asiento en la cámara. A continuación podemos ver las fórmulas y tipo de listas que utilizan los países para sus elecciones de diputados en América Latina.

Sistemas Electorales para la Elección de Diputados en América Latina

Pais	Tipo de Lista	Fórmula Electoral
Argentina	Lista Cerrada y Bloqueada	D' Hondt
Bolivia	Lista Cerrada y Bloqueada	Mixto (D' Hondt)
Brasil	Lista Cerrada No Bloqueada	Cociente Hare
Chile	Lista Cerrada No Bloqueada	Circunscripciones binominales por mayoría del doble de votos.
Colombia	Lista Cerrada No Bloqueada	Cociente Hare
México	Lista Cerrada y Bloqueada	Mixto (Hare)
Uruguay	Lista Cerrada y Bloqueada	Cociente Hare
Venezuela	Lista Cerrada y Bloqueada	Mixto (D'Hont)

No existe un sistema electoral predominante en Latinoamérica, pero tres países utilizan el sistema Hare de forma pura y México lo utiliza de forma mixta. Solamente Argentina utiliza el D'Hondt por sí solo, mientras Venezuela y Bolivia lo hacen de forma conjunta con sus sistemas de mayoría.

Donde si existe una norma es en las listas de los candidatos a diputados de forma plurinominal, solamente tres países no utilizan listas bloqueadas mientras todas lo hacen de forma cerrada. El contar con listas cerradas y bloqueadas impone disciplina dentro de los partidos políticos.

Por lo tanto contar con la fórmula mixta del cociente Hare y tener un tipo de Lista Cerrada y bloqueada dentro de nuestro sistema electoral fortalece al pluralismo. México se encuentra dentro del promedio al comparar las fórmulas y sistemas electorales con los países latinoamericanos y recomendamos mantener estas características de elección de diputados.

5.6. Composición de la Cámara de Diputados.

En el subcapítulo que menciona a los Partidos políticos en Latinoamérica hicimos mención al número de diputados en cada país, a continuación los pondremos en una tabla para su fácil comparación y poder observar sus similitudes y diferencias con nuestra cámara baja. Agregaremos una columna del total de los habitantes del país y una del porcentaje de habitantes por cada diputado, un estimado por cada cuantos habitantes tenemos un representante en la cámara.

Promedio de Diputado por número de Habitantes

País	Art.	Número de Diputados	Total de Habitantes ¹	Habitantes por Diputado.
Argentina	45	257	40,000,000	155,452
Bolivia	60	130	10,000,000	76,923
Brasil	45	513	193,000,000	376,218
Chile	43	120	17,000,000	141,667
Colombia	176	166	45,000,000	271,084
Ecuador	127	82 ²	14,000,000	170,731
Perú	90	120	29,000,000	241,667
Uruguay	88	99	3,000,000	30,303
Venezuela		167	29,000,000	173,653

¹ Un estimado de UNDESA de Julio de 2009. Redondeado al millón.

http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_text_tables.pdf

² Contaba con 100 diputados previos a la Constitución de 2008. Ahora cuenta con 82 Asambleístas.

México cuenta con 500 diputados y nuestra población según este listado (redondeado al millón) es de ciento ocho millones de habitantes, lo que nos daría 216,000 habitantes por cada representante en la cámara de diputados. El promedio en Latinoamérica es de 185,370 habitantes por diputados (contando a México). En base a la representación directa (Diputado:Habitante). México se encuentra dentro de los parámetros de Sudamérica, tomando en cuenta que sólo Brasil tiene más habitantes que México, todos los demás países tienen menos de la mitad. Será interesante y lo veremos en el capítulo final de propuestas, analizar la logística de contar con 500 diputados, pues si bien es cierto que proporcionalmente es un número que denota cierta representatividad, organizar y poner de acuerdo a tantos diputados, representantes de múltiples partidos e intereses, puede ser, en la práctica algo complicado.

5.7. Leyes de Urgente Consideración.

Sin lugar a duda uno de los temas más interesantes que observamos en Sudamérica es el trámite de leyes de urgencia, en donde el Poder Ejecutivo decide que es necesario resolver un proyecto de ley en un tiempo mucho más corto que el utilizado normalmente. A continuación presentamos una tabla donde podemos observar que

países utilizan este método, junto con el artículo constitucional que lo prevé y las notas más importantes de este proceso.

Países con Leyes de Urgente Consideración en sus Constituciones.

País	Art.	Notas
Brasil	62	Se convoca al congreso en un plazo de cinco días. El congreso tiene 30 días para convertir el proyecto en ley o desecharlo.
Chile	71	La Cámara respectiva tiene 30 días para pronunciarse. La calificación de Urgencia corresponde al presidente de acuerdo a una ley orgánica.
Colombia	163	Aplicable a cualquier proyecto de ley. La respectiva cámara cuenta con treinta días para decidir. Los temas urgentes tienen prelación a cualquier otro tema.
Ecuador	155	Existe la urgencia en materia económica. El Congreso cuenta con 30 días para aprobarlos, modificarlos o negarlos. Si el Congreso no aprueba, modifica o niega el proyecto en el plazo señalado, el presidente lo promulgará como decreto-ley. En cualquier momento el Congreso nacional puede modificar o derogar este proyecto ley, siguiendo el trámite ordinario.
Perú	104	Faculta al Ejecutivo la potestad de Legislar.
Uruguay	104 y 168	Por razones graves y urgentes se podrá convocar a sesiones extraordinarias para hacer cesar el receso y tratar asuntos que han motivado la convocatoria. Asimismo el receso quedará automáticamente suspendido para la Cámara que tenga o reciba, para su consideración, un proyecto declarado de urgente consideración. El Ejecutivo no podrá enviar a la Asamblea más de un proyecto de urgente consideración simultáneamente. No merecen esta calificación los proyectos de Presupuesto ni aquellos que requieran tres quintos o dos tercios del total de componentes de cada Cámara. El voto de tres quintos del total de cada cámara puede dejar sin efectos la declaratoria de urgente consideración. La cámara cuenta con plazo de cuarenta y cinco días para considerarlo.

Este tema no sólo favorece aquellos proyectos que por su necesidad requieren resolverse de manera urgente y facilita al ejecutivo la aprobación de sus proyectos.

También pueden ser una herramienta en un congreso plural, toda vez que el limitar al congreso a reunirse en un lapso corto y resolver de la misma forma obliga al congreso formar consensos y tomar una decisión, resultado que se ve frustrado en la actualidad debido a la burocracia partidista.

Las leyes de urgente consideración parecen ser una tendencia en Latinoamérica y existió en el texto legal, una figura semejante, en nuestra constitución de 1857. En un congreso plural, la posibilidad de apresurar el proceso en cuestiones de urgente necesidad, dan cierta ventaja al ejecutivo al obligar al congreso a tomar una posición rápida.

5.8. Sesiones.

Un tema importante en cuanto a la función y trabajo de los legisladores son las fechas de sesiones. Este se entiende como el lapso en el que los diputados o representantes laboran, se reúnen y discuten los proyectos de ley así como realizan las demás funciones que requieren su presencia en el congreso. Generalmente Diputados y Senadores sesionan en las mismas fechas y en el mismo edificio. Existen países como el nuestro que tienen dos periodos de sesiones y otros países cuentan con solo un periodo de sesiones.

País	Art.	Sesiones
Argentina	63	1º de Marzo – 30 Noviembre
Bolivia	153	6º de Agosto. 2 recesos, 15 días cada uno por año.
Brasil	57	15 Febrero – 30 Junio 1 Agosto – 15 Diciembre
Chile	55	21º de Mayo. La última semana de cada mes cuentan con una semana distrital, en la cual regresan a sus lugares de origen.
Colombia	138	20º de Julio – 16º diciembre 16º de marzo – 20º junio.
Ecuador	132	2 recesos al año, de un mes cada uno.
Perú	N/A	Existen sesiones todo el año
Uruguay	104	1º Marzo – 15 Diciembre (salvo elecciones)
Venezuela		5º Enero – 15 Agosto 15 Septiembre – 15 Diciembre

No vemos más razones por la que los diputados no deban sesionar todo el año en nuestro país, tal como lo hace la mayoría de los mexicanos ya sea en la IP o en el gobierno. Esta es una de las propuestas de más importancia en nuestras conclusiones. Una buena solución también podría ser adoptar la figura de sesiones de Ecuador, dando 2 meses de vacaciones al año en dos recesos, para sus funciones fuera del congreso y que sesionen 10 meses al año en dos periodos de cinco meses.

En un gobierno pluralista la necesidad de acuerdos y de debates, la dificultad de la toma de decisiones, el aumento en el número de proyectos presentados y la inmensa cantidad de proyectos de ley que se quedan pendientes de dictaminación, obligan a sustentar la firme convicción de ampliar el periodo en el que trabajan los diputados, tal como ocurre en otros países.

5.9. Mayorías especiales.

En nuestro país existen dos tipos de mayorías para las decisiones del congreso. Existe la de mayoría absoluta que se refiere al 50% + 1 de los presentes, que se utiliza para la aprobación de proyectos de ley y decretos. Así como la de dos terceras partes, que se requiere para las reformas a la constitución, elección de servidores públicos y para votar los decretos o proyectos de ley que hayan sido desechados en todo o parte por el ejecutivo.

Estas mayorías existen desde la Constitución de 1857, no han sido modificadas en más de 150 años. En Nuestro país el PRI contó con más de tres cuartas partes de la cámara de diputados desde la creación del partido hasta 1988 donde contó con 262 diputados (52%). Los requisitos de mayoría poco importan en un país donde un Partido Político controla la titularidad del Poder Ejecutivo y tres cuartas partes como mínimo del Congreso.

Entre más partidos políticos existan más acuerdos serán necesarios para poder llegar a reunir los requisitos de mayoría que la constitución establece. No es lo mismo

juntar tres cuartas partes en una cámara con 1 partido político que controla 75% de los asientos, a cuando dos partidos políticos cuentan con la mitad de los curules a cuando existen 5 partidos que se dividen en partes similares el número de diputados de las cámaras.

En México, donde existen tres partidos “efectivos”, muchas veces la suma de dos de los tres partidos políticos logra fácilmente alcanzar tanto mayoría absoluta como las dos terceras partes requeridas para la reforma de la constitución. Inclusive se puede dar el caso que la primera minoría se una con un partido pequeño y logre alguna de estas mayorías. A continuación repasamos la composición actual de la cámara para ver las posibilidades.

Composición de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura.

Partido	% De asientos en la cámara
PRI	47%
PAN	29%
PRD	14%
PVEM	4%
PT	3%
PANAL	2%
CONVERGENCIA	2%

Como podemos observar en la tabla, PRI, PAN y PRD son los tres partidos con peso en nuestro congreso; mientras que PVEM, PT, PANAL y Convergencia son partidos pequeños. Para lograr la mayoría absoluta requerida para la aprobación de la mayoría de decretos y proyectos de ley, el PRI solo necesitaría unirse con el PVEM y lograr así el 51% de los votos².

Definitivamente la aplicación de una mayoría especial en nuestra constitución es un tema potencialmente conflictivo pues pudiera crear nuevas barreras en la

² Inclusive existe una coalición PRI-PVEM y los medios han traducido esto como una mayoría de la oposición. Ya que el PRI es la oposición en el Ejecutivo Federal, pero es la primera minoría en la cámara y al unirse con la cuarta fuerza electoral logran mayoría absoluta: <http://www.larepublica.com.uy/mundo/371703-opositor-pri-logra-mayoria-en-la-camara-de-diputados>

producción legislativa. Por otro lado pudiera alentar la pluralidad al crear la necesidad de acuerdos entre partidos pequeños y minorías importantes dentro del congreso.

No existen muchos países en Latinoamérica que exijan mayorías especiales en sus constituciones. Sin embargo, podemos ver el caso de Brasil que cuenta con diferentes mayorías para diversos temas, requieren de un tercio de los diputados para poder presentar una propuesta de reforma a la constitución, mayoría absoluta para aceptar un proyecto previamente rechazado, pero también cuenta con votaciones especiales junto con Ecuador y Venezuela que utilizan mayorías especiales tanto para normas constitucionales como para leyes orgánicas:

Brasil: El artículo 60 establece que se aprobarán las propuestas de reforma de constitución mientras se cuente con tres quintos de los votos de las cámaras.

Ecuador: El artículo 63 de la Constitución establece que para la aprobación, modificación o derogación de las normas legales que interpreten preceptos constitucionales se necesitará de tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Venezuela: Los proyectos de ley orgánica, serán admitidos por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley, el mismo sistema de votación calificada se aplicará para la modificación de las leyes orgánicas tal como lo establece el artículo 203.

La aplicación de mayorías especiales en nuestro país pudiera crear nuevas barreras en la producción legislativa, pues se necesitaría de acuerdos entre partidos políticos, sobre todo en un sistema multipartidista. Sin embargo estos acuerdos son los que fortalecen al pluralismo y es por eso que creemos necesaria la creación de estos votos de mayoría especiales.

5.10. Modalidades del veto presidencial.

La mayoría de las mayorías especiales tienen que ver con el veto presidencial de los proyectos de ley. Todos los países cuentan con un Ejecutivo que puede realizar un veto total del proyecto, mientras solo en algunos casos existe la posibilidad de que el Ejecutivo vete parcialmente algún proyecto. La insistencia de un proyecto depende de diferentes mayorías, es decir para que el congreso pueda volver a analizar un proyecto previamente vetado se necesitan de diferentes mayorías en los diferentes países:

Modalidades del Veto Presidencial

País	Veto Total	Veto parcial	Mayoría para la insistencia
Argentina	Sí	Sí	2/3
Bolivia	Sí	No	2/3
Brasil	Sí	Sí	Mayoría Absoluta
Chile	Sí	No	2/3
Colombia	Sí	No	Mayoría Absoluta
Ecuador	Sí	Sí	2/3
México	Sí	Sí	2/3
Perú	Sí	Sí	Mayoría Absoluta
Uruguay	Sí	No	3/5
Venezuela	Sí	Sí	Mayoría Absoluta

Cuatro países requieren de mayoría absoluta para insistir en un proyecto vetado, mientras que cinco países requieren de mayorías especiales, cuatro con dos tercios y Uruguay con tres quintos. En un sistema Pluralista consideramos que lo más adecuado sería contar con una mayoría especial que fuerce acuerdos entre la cámara para poder insistir al Ejecutivo, tal como se tiene ya en México.

5.11. Conclusiones.

La finalidad del estudio comparado fue la de observar como en otros países existen mecanismos y normas que se acoplan a las características de la pluralidad en los congresos. Sinceramente esperaba encontrar más mecanismos que se apoyaran en los problemas y cualidades del multipartidismo, sin embargo encontré más normas que sirven para fortalecer las características de dicho sistema político.

Son muchas las semejanzas entre los países latinoamericanos, sin embargo México difiere mucho de ellos en la composición y características del poder legislativo y su procedimiento.

En nuestro país solamente El Presidente, El Congreso y los congresos locales son los facultados para iniciar un proyecto de ley al procedimiento legislativo. Como hemos observado el Ejecutivo Federal, El Senado, los congresos estatales y la asamblea legislativa cada Legislatura presentan menos proyectos en proporción a aquellos de los diputados. Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay siguen este mismo sistema, sin embargo los demás países permiten a otros organismos e instituciones presentar proyectos de ley, lo que aumenta la pluralidad dentro del procedimiento, pues no sólo da oportunidad personas especializadas en su área formulen iniciativas, sino también da la posibilidad de participación a diversos sectores de la población.

En algunos países como Brasil, los tribunales y el procurador pueden presentar proyectos, al igual que en Colombia y Ecuador. Perú da la posibilidad a Instituciones Públicas Autónomas y a los Ciudadanos a ser los iniciadores de proyectos de ley. Este sería un mecanismo que pudiéramos implementar en nuestro país para eliminar los tintes partidistas de los proyectos, dar más áreas de participación a la población y a los especialistas en los diversos temas a legislar.

Las cuestiones electorales son otro factor que considero debemos cambiar. México es el único país donde los diputados sólo duran 3 años, Uruguay, Venezuela y Bolivia tienen diputados con duración de 5 años y en los últimos dos son reelegibles. En los demás países duran 4 años y en Argentina y Chile está permitida la reelección

legislativa. La renovación en nuestro país es total, por lo que cada tres años 500 diputados deben emprender de la nada la ardua labor de legislar. Propongo se permita la reelección legislativa, se amplíe la duración del cargo de los diputados o se renueven las cámaras en periodos distintos para permitir cierta continuidad en el congreso.

En la Constitución de 1857 en su artículo 71 establecía que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en la constitución a cerca del proceso legislativo. Las leyes de Urgente Consideración son ya una tradición en países como Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. Esto permite que los temas importantes que necesiten una respuesta pronta no se pierdan en la burocracia legislativa y en los pleitos de partido. Permite al Ejecutivo tener una decisión de que temas deben resolverse con prioridad y es algo que sin lugar a dudas ayudaría a un país donde gran parte de las iniciativas de ley quedan pendientes para la siguiente Legislatura.

Un tema que hemos venido repitiendo a lo largo de este proyecto es el de ampliar el periodo de trabajo de los diputados, ya no existe razón constitucional o lógica para que solo trabajen en dos periodos de sesiones y mucho menos para que solo trabajen seis meses al año.

Por último la evaluación de mayorías especiales donde se considere la pluralidad podría permitir el diálogo y debate entre los diversos partidos políticos ampliando así la participación de los diversos sectores y grupos parlamentarios en las decisiones de la cámara.

Capítulo 6. Propuesta y Conclusiones.

6.1. Conclusiones.

La finalidad de este proyecto es el de proponer mecanismos para adaptar la nueva pluralidad mexicana al proceso legislativo, específicamente a la cámara de diputados. En el subcapítulo anterior analizaremos las cinco propuestas que resultaron de este proyecto, no sin antes compartir las conclusiones finales a las que hemos llegado con este proyecto.

El que exista una cámara de diputados multipartidista con más de tres partidos efectivos, que tengan el suficiente tamaño para formar puede ocasionar una competencia centrípeta con diferentes ideologías. Una sociedad compuesta de muchos grupos de poder en conflicto entre ellos, los cuales pueden limitar o intentar controlar al centro del poder identificado del Estado, se conoce como pluralismo. Esta es la actual realidad de nuestra cámara de diputados.

La cámara de diputados es el actor principal en el Proceso Legislativo, pues aunque es solamente uno de los cinco actores que pueden iniciar la maquinaria del procedimiento de producción de leyes, presenta el 90% de los proyectos de ley.

El Proceso Legislativo contiene las etapas necesarias para la creación de leyes, iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación y expedición de la ley; es parte del Procedimiento Legislativo que abarca la preparación del proyecto Ley, la promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

Cuando analizamos la constitución de 1917 y la comparamos con la vigente, podemos argumentar que, para cuestiones del procedimiento legislativo, nos encontramos ante dos constituciones diferentes. Las reformas a nuestra constitución han sido constantes. Esto ha provocado que el proceso sea mucho más específico que hace un siglo, se han integrado requisitos y facultades a las instituciones y sus integrantes.

Cuando analizamos estos dos documentos junto con el de 1857 podemos analizar de manera evolutiva la historia del procedimiento de producción de leyes en nuestro país. Es un proceso que mantiene las mismas bases y principios, que si bien ha tenido cambios, estos han sido más de forma que de fondo. Inclusive podemos argumentar, después de haber realizado la comparación, que existen más diferencias entre la constitución vigente y el texto original de 1917 que entre esta última y la de 1857.

No existe una fórmula ni un manual que nos diga cada cuántos años debemos reformar nuestra constitución y sus instituciones, pero lo que sí sabemos es que nuestra carta magna debe de ir a la par de nuestra realidad. Ya sea que las leyes se conformen de principios y estos vayan siendo analizados y evaluados con el tiempo, o que las mismas leyes que dictan los parámetros de nuestros organismos se vayan ajustando a la realidad.

Una pregunta surge después de este ejercicio: ¿Es necesario reformar nuestra constitución y nuestro procedimiento legislativo? El proceso de producción de leyes en México es uno de los más importantes del sistema político. Las leyes deben regir el comportamiento de nuestra sociedad. Quién las realiza y cómo se llega al producto final son un componente fundamental en nuestro sistema político.

Es por todo esto que resultaba necesario crear un diagnóstico de este proceso, que nos oriente con cifras a cerca de quienes son los actores de este procedimiento y cuáles son las cifras que actualmente tenemos en cuanto a producción legislativa. También realizamos una comparación con países Latinoamericanos que viven una realidad de pluralismo y que cuentan con realidades muy similares a la nuestra: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Al realizar el diagnóstico legislativo llegamos a la conclusión que los datos entre las Legislaturas analizadas son muy similares, desde que existe pluralismo en nuestro congreso. El número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y el Senado han disminuido. Aquellas presentadas por los congresos locales y la Asamblea Legislativa,

continúan siendo poco significantes y la Cámara de Diputados se mantiene como el mayor productor de proyectos.

La eficiencia legislativa se encuentra cerca del 25%, recordemos que esto se refiere al porcentaje de proyectos presentados sobre la base de las iniciativas aprobadas. Muchos de los proyectos, como vimos en las tablas, quedan pendientes para las siguientes legislaturas, lo que baja en gran medida el porcentaje de eficacia.

El balance de proyectos presentados por partidos sigue siendo equitativo entre los tres partidos con mayor presencia y similar en los partidos con menor número de curules. No existe una representación real entre número de curules y proyectos presentados entre los diputados.

La participación del Ejecutivo en la presentación de iniciativas ha reducido drásticamente. El margen de aprobación de sus iniciativas sigue estando por encima del 80% y en raras ocasiones se le desecha un proyecto. El 20% restante generalmente son proyectos pendientes por dictaminar.

Pareciera que el presidente se ha adaptado a presentar menos iniciativas, dejando al Legislativo, específicamente a los diputados la mayor carga en este departamento, mientras que el Ejecutivo solo presenta proyectos de urgente necesidad y que sabe serán tornadas a estudio y votación.

La composición de la Cámara sigue manteniendo características similares y aunque es difícil predecir cómo serán conformadas las siguientes Legislaturas, es muy probable que el fenómeno de pluralidad se mantenga en las cámaras en los años por venir.

El diagnóstico Legislativo arrojó varias conclusiones:

- Existen varias características y elementos similares en las Legislaturas que estudiamos. A partir de la primera Legislatura plural, las posteriores cámaras de diputados parecen obedecer a las mismas condiciones.
- Existe una mayor independencia del Legislativo con respecto al Ejecutivo.

- El Ejecutivo ya no es el Legislador número uno de México. Desde el segundo trienio de Ernesto Zedillo hasta la fecha se han presentado la menor cantidad de iniciativas en todas las Legislaturas posteriores a 1997.
- Cuando el Presidente controlaba la cámara de diputados, casi el cien por ciento de sus iniciativas se aprobaban. En cambio desde el sexenio de Zedillo el número ha bajado a 80%. Sigue representando un índice alto, pero que refleja ya un pequeño margen de rechazo Legislativo.
- Aunque la eficacia propositiva por parte del Presidente es alta, ya no existe la misma cantidad de iniciativas, lo que evidencia que existe una dificultad del mismo para tener un consenso amplio antes de presentar la iniciativa, que pudiera significar que los poderes informales que existían en épocas priistas han ido decreciendo paulatinamente.
- Los diputados se han convertido en los legisladores número uno. Ahora presentan más del 90% de las iniciativas.
- Existe una nueva dinámica en relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: los diputados asumen su rol legislativo y el Ejecutivo recurre al proceso de negociación.
- Los partidos tienen un peso real en la hora de decisiones lo que habla de una correlación de fuerzas con mayor equilibrio, mientras que el Presidente tiene cada vez más limitación de fuerzas para generar los acuerdos necesarios.

Hemos llegado a la conclusión que para hacer más eficiente el proceso legislativo al tomar en consideración el pluralismo en la cámara de diputados, es necesario analizar nuestra producción normativa, nuestro procedimiento legislativo, la evolución de nuestras instituciones y los mecanismos de derecho comparado. Estos

últimos nos han motivado a plantear cinco propuestas a nuestro Procedimiento Legislativo.

6.2 Propuesta.

Estas cinco propuestas son la de multiplicar los actores que dan origen al proceso legislativo, modificar las reglas electorales de los diputados, crear leyes de urgente consideración, ampliar el periodo legislativo de los diputados y la creación de mayorías especiales. Estas las explicaremos más a detalle en los siguientes subcapítulos:

6.2.1. Multiplicar los actores que dan origen al proceso legislativo.

El Presidente de la república, los congresos locales y el congreso de la unión son los actores facultados para dar inicio al proceso legislativo. Existen países que facultan a más organismos e instituciones para dar origen al procedimiento legislativo:

- Poder Judicial
- Tribunal Supremo
- Tribunales Superiores
- Oficina del Procurador General
- Ciudadanos
- Corte Constitucional
- Consejo Superior de la Judicatura
- Consejo de Estado
- Consejo Nacional Electoral
- Contralor General de la República
- Comisión de Legislación y Codificación
- Ministro Fiscal General
- Defensor del Pueblo
- Superintendentes
- Instituciones Públicas Autónomas
- Municipios
- Colegios Profesionales
- Consejo Legislativo Estatal

Estos son algunos de los actores facultados en los países latinoamericanos que estudiamos en este proyecto de investigación. Muchos de ellos no existen en nuestro país, pero tienen equivalentes u organismos similares. Llama la atención que los ciudadanos pueden iniciar el proceso en algunos países, incluso sin restricciones; en otros deben reunir un cierto número de población para poder ejercer este derecho.

En nuestro país los diputados, a través de sus partidos políticos, son los iniciadores principales del proceso legislativo. Actualmente el 90% de los proyectos de ley provienen de la Cámara de Diputados (datos de la LX Legislatura), el otro 10% se reparte entre Senadores, Congresos Locales, Presidente y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En la LX Legislatura solamente el 4% de las iniciativas fueron presentadas sin tintes partidistas, 83 fueron propuestas conjuntas y 20 sin partido. En un sistema multipartidista los proyectos de ley que provienen de un partido político pueden dar lugar a roces partidistas y ocasionar que un buen proyecto de ley no sea aprobado por castigar o intimidar a un partido político en específico o porque este no cuente con la fuerza necesaria en la cámara para poder guiarlo a través del proceso. El que organismos apartidistas puedan presentar un proyecto de ley puede eliminar esta barrera del pluralismo.

Recordemos que Pluralismo, según el Diccionario de Política de Bobbio, es la concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder, aun en conflicto entre ellos, a los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar e incluso eliminar el centro de poder dominante históricamente identificado con el estado. El pluralismo se vería sin duda fortificado si damos lugar y voz a estos grupos o centro de poder y la posibilidad de que de ellos nazca una ley o una modificación a una norma jurídica.

La cámara de diputados contiene representantes de todas partes del país y de diversas profesiones y áreas de investigación; los partidos políticos cuentan con abogados y especialistas tanto en la ciencia jurídica como en las diversas áreas en las cuales legislan; también es sabido que muchas veces se contratan colegios, cátedras

de investigación o universidades para redactar proyectos de ley en los cuales los organismos se encuentran especializados. El abrir la opción de origen de ley a cuerpos especializados sin duda creará proyectos más apegados a las corrientes actuales de la investigación en las diversas áreas de la ciencia y la sociedad.

En una sociedad plural es importante conocer la opinión de todos los actores del poder. Será útil para la especialización de las leyes y para poder abarcar todas las áreas de la ciencia, la economía y la sociedad que necesitan ser legisladas; el permitir que todas las instituciones, o sus equivalentes en México, puedan dar inicio al mecanismo de producción legislativa.

6.2.2. Modificar las reglas electorales de los diputados.

En todos los países que analizamos, los cuales viven realidades similares a la nuestra, menos en México, se ha optado por mantener más tiempo a los legisladores en la cámara baja, ya sea ampliando los términos de los mandatos de los legisladores, permitiendo la reelección o ambas.

Nuestro país es el único que cuenta con un periodo de 3 años para diputados, todos los demás tienen una duración mínima de 4 años. Esto permite mayor familiaridad con el sistema legislativo y con la continuidad de los proyectos de ley. En nuestro país cada año cientos de iniciativas de ley quedan pendientes de aprobación. En la Legislatura pasada, la LX de 2406 propuestas que presentaron los Diputados, 1788 quedaron pendientes para la LXI Legislatura, esto corresponde a más del 74% del total, es decir que casi cada tres de cuatro iniciativas de ley ni siquiera comienzan el proceso legislativo.

Cada trienio renovamos la cámara en su totalidad lo que fuerza a los diputados entrantes a que tengan un periodo de adaptación donde tienen que comprender y acostumbrarse al complejo proceso legislativo. Existen países donde las cámaras son renovadas a la mitad o por tercios, es decir si los legisladores duran 6 años, puede renovarse la mitad cada 3 años o una tercera parte cada 2 años, esto con la finalidad

de siempre dejar diputados encargados de los proyectos pendientes y para que estos ayuden a los nuevos integrantes de la cámara.

La reelección legislativa ha sido un tema de mucho debate en nuestro país por nuestros antepasados de dictaduras y autoritarismos. Pero desde la época de Don Emilio Rabasa han existido personas a favor y en contra de la reelección de nuestros diputados. En un México democrático, con un congreso plural, un sistema donde se pueda reelegir a los diputados ayudaría mucho tanto a la evolución de la cámara como a la continuidad de la misma.

En cuanto a Fórmulas electorales, consideramos que México se encuentra dentro de la norma y que contar con un sistema mixto con el cociente Hare para la determinación de los diputados plurinominales fortalece al pluralismo. Además contar con listas cerradas y bloqueadas impone disciplina dentro de los partidos políticos.

Mucho se ha hablado en México de eliminar a los diputados plurinominales. Incluso debo admitir que antes de realizar este proyecto yo era partidario de esta propuesta y de reducir el número de diputados a 300. Esto no solo afectaría al pluralismo sino que también reduciría la representatividad. Mucho le falta al sistema legislativo para ser una verdadera representación del espíritu del pueblo, pero atacando al pluralismo y reduciendo el número de voces en él no será una respuesta efectiva. En Latinoamérica el promedio de habitante por diputado es de 185,370, en México es de 216,000 habitantes, por lo que nos encontramos dentro de los parámetros de los países latinoamericanos.

6.2.3. Crear leyes de Urgente Consideración.

Crear leyes de Urgente Consideración es otro de los temas que consideramos importantes en nuestra propuesta. Son por lo menos cinco los países que utilizan este tipo de mecanismo en América Latina En México existió, por lo menos de forma textual en la Constitución Mexicana de 1857 en su artículo 71, al establecer que en caso de urgencia notoria calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el

Congreso podría estrechar o dispensar los trámites establecidos en la constitución a cerca del proceso legislativo.

Las leyes de Urgente Consideración son ya una tradición en países como Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. Esto permite que los temas importantes que necesiten una respuesta pronta no se pierdan en la burocracia legislativa y en los pleitos de partido. Permite al Ejecutivo tener una decisión de que temas deben resolverse con prioridad y es algo que sin lugar a dudas ayudaría a un país donde gran parte de las iniciativas de ley quedan pendientes para la siguiente Legislatura.

Proponemos se adopte esta medida en nuestro país en alguna de sus modalidades: ya sea dándole total libertad a que el Ejecutivo decida sobre la urgencia del tema y de la cantidad de proyectos urgentes en su sexenio; que sea el senado el que decida si es totalmente necesario; que se limiten los temas o que se limiten la cantidad de iniciativas que puede marcar como urgentes en un sexenio.

6.2.4. Ampliar el periodo de sesiones.

Otro tema pilar dentro de nuestras propuestas es la del periodo de sesiones de los legisladores en México. Actualmente lo llevan a cabo dos sesiones, la primera inicia el 1º de Septiembre y termina el 15º de Diciembre, salvo en elecciones del presidente donde se prorrogará hasta el 31 de Diciembre y la segunda empieza el 1º de Febrero y termina el 30 de Abril.

Lo anterior quiere decir que los diputados trabajan dos meses y medios en el primer periodo, en los cinco años cuándo no hay elecciones presidenciales y tres meses en el año que sí lo hay. En el segundo periodo laboran tres meses, lo que representa que los diputados trabajan cinco meses y medio al año, prorrogables hasta seis meses solamente una vez cada seis años.

No existe justificación, ni constitucional ni lógica, para que un congreso plural, que no tiene el tiempo para analizar y dictaminar todas las iniciativas de ley que nuestro país requiere y que los mismos legisladores proponen, trabajen menos de la mitad del año y que lo hagan en periodos separados.

Proponemos que trabajen todo el año, tal como lo hacemos todos los mexicanos o que en su defecto se les den algunos periodos de vacaciones que no excedan de dos meses al año, tiempo suficiente para que estén en sus lugares de origen y descansen de sus sesiones legislativas.

En un gobierno pluralista la necesidad de acuerdos y de debates, la dificultad de la toma de decisiones, el aumento en el número de proyectos y la inmensa cantidad de proyectos de ley que se quedan pendientes de dictaminación obligan a un servidor por tener la firme convicción de la necesidad de desaparecer las sesiones o por lo menos ampliar el periodo en el que trabajan los diputados.

Una opción podría ser copiar el modelo de sesiones de Ecuador donde la Constitución los obliga a trabajar en 2 sesiones al año, donde pueden tener 1 mes de vacaciones por periodo. Lo que significa que trabajarían en periodos de cinco meses sumando un total de 10 meses laborables al año.

6.2.5. La creación de mayorías especiales.

Una mayoría especial es aquella que se conforma por un voto diferente a la mayoría absoluta. En muchos casos se refiere a las dos terceras partes de los integrantes o a las tres quintas partes de este. En nuestro país se requiere mayorías especiales en las reformas constitucionales, al aceptar proyectos de ley que han sido desechados total o parcialmente por el ejecutivo y en la elección o aceptación de la mayoría de los servidores públicos.

En otros países existen para la creación o reforma de leyes orgánicas, para poder proponer iniciativas de ley o para reformar la constitución. La aplicación de mayorías especiales en nuestro país pudiera crear nuevas barreras en la producción legislativa, pues se necesitaría de acuerdos entre partidos políticos, sobre todo en un sistema multipartidista. Sin embargo estos acuerdos son los que fortalecen al pluralismo y es por eso que creemos necesaria la creación de estos votos de mayoría especiales.

Bibliografía

Algazi, L. B. (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de alternancia*. Mexico, D.F.: Ediciones Gernika.

Asamblea Nacional. (2010). Recuperado el 31 de Marzo de 2010, de Asamblea Nacional: <http://www.asambleanacional.gob.ve/>

Atienza, M. (1991). "Razón Práctica y Legislación". *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. , 19.

Blondel, J. (1968-19909. "Types o Party system". En P. Mair (ed.) *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press, pp. 302-310.

Bobbio, N. (1976-2007). "Pluralismo". En N. Bobbio, Matteucci, N, Pasquino, G. (eds.). *Diccionario de política*. México: Fondo de Cultura Económica, vol. 2, pp. 1184-1190.

Caballero, J. A. (Agosto de 2008). Agosto 2008. *El mundo del abogado* .

Cámara de Diputados. (2006). *LIX Legislatura*. Recuperado el 10 de Febrero de 2010, de Cámara de Diputados: http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/002_informacion_parlamentaria/b_consejo_editorial/n_lix_legislatura

Casar, M. A. (2002). *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*. México, CIDE.

Cepeda, J. A. (2004). *La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: Diagnóstico de un Camino hacia la Consolidación Democrática*. México, D.F.: Fundar.

Chasquetti, D. (2001). *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: Gráficas y Servicios S.R.L.

Cosío Villegas, D. (2007). *La Constitución de 1917 y sus críticos*. Mexico, Fondo de Cultura Económico.

Dworak, F. (2004). *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Elecciones 2000. Las Cifras. (2010). Recuperado el 7 de Abril de 2010, de elmundo.es. Líder de información en español: <http://www.elmundo.es/elecciones2000/cifras/graficodhont.html>

FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación. (2009). *Quiénes somos: FUNDAR*. Recuperado el 9 de febrero de 2010, de FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación: http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/quienes_somos/quienes.php

FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación. (2009). *LVIII Legislatura*. Recuperado el 9 de Febrero de 2010, de FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación: <http://www.fundar.org.mx/seguimiento/58legislaturaindex/eficacias1.htm>

García Máynes, E. (1949-1996): *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), pp. 3-27.

Lijphart, A. (1984-1987). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

-----, (1999-2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.

Lujambio, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, D.F. : OCÉANO.

Ortiz Arana, F., & Trejo Cerda, O. (2005). *El Procedimiento Legislativo Mexicano*. México, D.F.: Editorial SISTA.

Planchart Manrique, G. (2000). *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar.

Rabasa, E. (2006). *La Constitución y la Dictadura*. México, D.F.: Editorial Porrúa.

Rodríguez, R. (Octubre de 2000). El Proceso de Producción Legislativa. Un Procedimiento de Diseño Institucional. *Isonomía* , pág. 196.

Sartori, G. (1976-2002). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Weldon, J. A. (2006). *The Fall 2005 Term of Mexican Congress*. Washington, D.C.: CSIS.

Constituciones

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999.

Constitución de la República Federativa del Brasil. 1988.

Constitución Nacional de la República Argentina. 1994.

Constitución Política de la República de Chile. 1980.

Constitución Política de la República de Colombia. 1991.

Constitución Política de la República del Ecuador. 1998.

Constitución Política de la República Oriental del Uruguay. 1967.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917. (texto vigente y original)

| <Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1857.

Constitución Política del Estado de Bolivia. 2009.

Constitución Política del Perú. 1993.