

## EL SISTEMA ELECTORAL DEL FEDERALISMO MEXICANO DE AYER Y HOY

Daniel A. BARCELÓ ROJAS\*

SUMARIO: I. *Teoría del federalismo: los estados como circunscripción básica del sistema electoral del Estado federal.* II. *El sistema electoral del federalismo como fiel de la balanza de las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos de los estados.* III. *El sistema electoral del federalismo mexicano al día de hoy.* IV. *Proposiciones de reconstrucción en clave federal del sistema electoral mexicano.*

### I. TEORÍA DEL FEDERALISMO: LOS ESTADOS COMO CIRCUNSCRIPCIÓN BÁSICA DEL SISTEMA ELECTORAL DEL ESTADO FEDERAL

Como se apunta en *El Federalista*, la teoría federal establece a los estados como circunscripción básica del sistema electoral para elegir al gobierno Nacional.<sup>1</sup> Este entendimiento se siguió fielmente en las Constituciones federales mexicanas de 1824 y 1857. La de 1917 varió solo en cuanto a la elección del presidente de la República que dejó de tener como circunscripción electoral a los estados para configurar el sistema de elección popular directa del presidente que sustituyó al sistema indirecto de electores presidenciales por estados establecido en la Constitución de 1857.<sup>2</sup>

El sistema electoral configura el proceso según el cual el ciudadano determina con su voto el candidato o partido político de su preferencia, y

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana; maestro en Política y Gobierno en América Latina por la Universidad de Essex; doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Por gobierno nacional entendemos en este trabajo a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales.

<sup>2</sup> García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, p. 240.

cómo esos votos se convierten en cargos de elección popular en el Poder Legislativo y determinan la titularidad del Poder Ejecutivo en el sistema presidencial. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la geografía electoral, de la forma de las candidaturas, de los procesos de votación, y de los métodos de conversión de votos en cargos públicos. Dichos elementos pueden ser combinados de distintas maneras según la intención política de los constructores del sistema electoral para producir ciertos efectos en el sistema de gobernación —aunque otros elementos no manipulables entran también inevitablemente en la ecuación—.<sup>3</sup>

Como advierte Dieter Nohlen, el efecto de los sistemas electorales en un determinado sistema de gobierno sigue siendo materia de discusión hasta el día de hoy. Pero nadie cuestiona que con esta premisa en mente, como hijos de *La Ilustración* que eran, los primeros ingenieros constitucionales de América del Norte forjaron el sistema electoral del Estado Federal arraigado fuertemente en los estados como unidad básica de su geografía electoral, tanto en los Estados Unidos de América<sup>4</sup> como en México.<sup>5</sup>

En el caso de nuestro país cabe decir que el arreglo electoral territorializado de un Estado de tan considerable escala territorial no era un asunto de mera especulación teórica, como lo había sido en 1787 para los federalistas estadounidenses. Los más influyentes constructores de la República federal mexicana deliberaban en el proceso constituyente desde su propia experiencia electoral,<sup>6</sup> pues el método de elección de las Cortes de Cádiz —de la que algunos formaron parte había sido groseramente manipulado para subrepresentar a los españoles de América y evitar con ello que los americanos terminaran gobernando la Metrópoli por vía de la representación política —como lo denunciaron los representantes de América, particularmente los novohispanos, entre los cuales destacó el representante de la provincia de Coahuila y Texas, Miguel Ramos Arizpe<sup>7</sup> que sería también diputado en el Congreso Constitu-

<sup>3</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 34.

<sup>4</sup> Hampsher-Monk, Iain, “Publius: The Federalist”, *A History of Modern Political Thought. Major Political Thinkers from Hobbes to Marx*, Cambridge, Blackwell, 1995, pp. 197-260.

<sup>5</sup> Torre Villar, Ernesto de la, “El constitucionalismo mexicano y su origen”, en varios autores, *El Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964, pp. 167 y ss.

<sup>6</sup> Benson, Nettie Lee, *The Provincial Deputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence, and Federalism*, Austin, Texas University Press, 1992, pp. 9-129.

<sup>7</sup> Garza, David T., “Mexican Constitutional Expression in the Cortes of Cadiz”,

yente que forjó en 1824 la primera Constitución Federal de la República Mexicana—.

Así pues, al configurar el sistema electoral los ingenieros constitucionales del federalismo mexicano —siguiendo el modelo federal norteamericano— pretendían que contribuyese al sistema de gobernación federal que combina el *principio del autogobierno* de las entidades federativas con el *principio del gobierno compartido* de todas ellas a través de un gobierno nacional. Pero además de producir gobierno, la división territorial del poder del federalismo mexicano —influido por la teoría política estadounidense—, obedecía a un *arquetipo de doble control del poder*: la división de poderes y el federalismo.<sup>8</sup> Por tanto el sistema concebido para controlar el poder político en forma vertical o territorial entre el gobierno de la nación y los gobiernos de los estados también tenía que ser considerado en el diseño del sistema electoral, sobre todo para garantizar la rigidez de la Constitución para proteger eficazmente el ámbito de autogobierno de los estados.

Con ello en mente, el Constituyente mexicano de 1824 va a configurar un sistema electoral que se diferencia del Estado políticamente centralizado como el de Francia —que era el prototipo de esta última forma de gobierno—, por dos objetivos que debe satisfacer. El primero y más obvio es desde luego que en el Estado federal se tiene que construir un sistema electoral dual: uno para elegir a las autoridades nacionales, y otro sistema electoral paralelo para elegir a las autoridades de cada uno de los estados, para que gobiernen en sus respectivos ámbitos de competencia.

El segundo objeto del sistema electoral del Estado federal, que es el campo de análisis de este trabajo, es que éste debe habilitar técnicamente la elección del gobierno nacional, pero con dos intenciones políticas explícitas: La primera es garantizar la adecuada representación de los estados como entidades políticas, para permitir que éstas puedan promover y defender sus intereses en los recintos oficiales del poder de la capital de la República federal donde se toman y ejecutan las decisiones que afectan a todos los gobernados. La segunda intención del sistema electoral es garantizar que las autoridades federales no invadan la autonomía de los estados, por un mero ejercicio de autocontención, al ejercer cotidiana-

en Nettie Lee Benson (ed.), *Mexico and the Spanish Cortes 1808-1822: Eight Essays*, Austin, University of Texas, 1966, pp. 43-58.

<sup>8</sup> Loewenstein, Karl, *Political Power and the Governmental Process*. Chicago, The University of Chicago Press, 1957, pp. 123 y ss.; véase también Fisher, Louis, *American Constitutional Law. Separated Powers and Federalism*, 6a. ed, Durham, Carolina Academic Press, 2005, vol. I, pp. 305-392.

namente el poder público delegado expresamente en una lista tasada de competencias federales.

Para lograr estos dos últimos propósitos el sistema electoral del federalismo mexicano configurado en la Constitución de 1824, cuya intencionalidad se repite en la Constitución de 1857 y en la de 1917 en su versión original, va a introducir incentivos de sensibilidad territorial sobre los ciudadanos que pretendan acceder y mantener un cargo de elección federal, mediante dos dispositivos técnicos: 1) tomar a los estados como circunscripción geográfica básica para elegir a las autoridades nacionales, y 2) establecer la reelección como mecanismo de control político de los ciudadanos de los estados sobre las autoridades nacionales.

La inspiración para ello la encontraron los constructores de la República federal mexicana en los ensayos X, XXXIX y XLV de *El Federalista*. Herbert Weschler al glosar los citados ensayos explica que los constituyentes de Filadelfia incluyeron un conjunto de medidas para evitar que el potente gobierno nacional que estaban por crear terminara por cubrir el espacio público reservado a los estados, y transformara por esta vía el Estado federal en Estado centralizado. Entre tales medidas concibieron el sistema de lista tasada de materias de competencia federal. Pero con la garantía política de que el gobierno nacional respetaría tal marco de competencias enumeradas estableciendo un sistema electoral atado a los intereses de los estados que en esencia consistía en lo siguiente: los integrantes del gobierno nacional se elegirían desde los estados.

Los miembros del Congreso y el presidente serían electos por los ciudadanos de los diferentes estados, quienes —si advertían un sesgo imprudentemente centralizador por parte de dichas autoridades nacionales, contrario a los intereses de los estados— debían reaccionar mediante su voto en la siguiente cita electoral. A su vez los ministros del más alto tribunal de la federación serían electos por el presidente de la República federal norteamericana con el consentimiento de los representantes de los estados en el gobierno nacional, los senadores.<sup>9</sup>

Como dijimos en líneas precedentes, el sistema electoral mexicano se configuró en el aspecto de la integración de la sensibilidad territorial de las autoridades federales electas bajo la influencia del modelo estadounidense. El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 creó formalmente la circunscripción electoral básica del primer federalismo mexicano, los

<sup>9</sup> Weschler, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, *Columbia Law Review*, núm. 54, 1954, pp. 349 y ss.

estados.<sup>10</sup> Mas es de destacar como antes adelantamos, que el propósito de garantizar institucionalmente la lealtad a los estados por parte de las autoridades federales a través del sistema electoral fue especialmente ponderada por los ingenieros constitucionales de nuestra primera República federal, ya que el incentivo de sensibilidad territorial introducido en el sistema electoral mexicano fue muy potente —superando incluso al estadounidense—. Ello mediante la exigencia de rigurosos requisitos de elegibilidad de residencia y aún de nacimiento a los candidatos a cargos de elección popular federales —concretamente a los diputados federales— en las Constituciones y leyes estatales que en este punto concreto desarrollarían a la Constitución Federal que disponía (artículo 8o.) “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados”.<sup>11</sup>

En *Los derechos políticos de los mexicanos* Héctor Fix Fierro comenta:

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estipula, en su artículo 9o., que las “cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución”. Los artículos 19 y siguientes de la misma Constitución regulan los requisitos para la elección de diputados y senadores (sufragio pasivo). Los “no nacidos en territorio de la Nación Mexicana” podían ser electos diputados o senadores cumpliendo ocho años de vecindad... Como ejemplo de reglamentación local de las “cualidades de los electores” que dispone la Constitución Federal de 1824 podemos mencionar a la Constitución del Estado de México de 1827, la que consideraba como ciudadanos a los nacidos en el estado, a los naturalizados en cualquier parte de la República y que fueran vecinos, así como a los que obtuvieran carta de ciudadanía del Congreso estatal (artículo 18).<sup>12</sup>

La hipersensibilidad territorial del primer Constituyente federal mexicano se explica como reacción a la experiencia colonial en la Nueva España donde los funcionarios designados a dedo por la Corona para gobernar sobre sus súbditos americanos, eran de origen peninsular. Luis Villoro señala que:

<sup>10</sup> García Salinas, Francisco, “Reflexiones sobre el Acta Constitutiva”, en Moreno, Daniel (ed.), *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1979, pp. 81-87.

<sup>11</sup> Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes*. México, UNAM, 1978, pp. 113-217.

<sup>12</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, 2006, pp. 6 y 7.

La gran mayoría de los puestos administrativos y militares importantes y aun en la carrera eclesiástica eran asignados a inmigrantes de la Península. En 1808, por ejemplo, se encontraban ocupados por europeos los siguientes: el virrey y todos sus dependientes, el mayordomo y sus familiares, su secretario, prosecretario y oficial mayor, el regente de la Real Audiencia, la gran mayoría de los oidores y alcaldes de corte, los tres fiscales, todos los intendentes menos uno, el director de Minería, el director de la alcabalas, y todos los alcaldes ordinarios. En el ejército, el capitán general, todos los mariscales de campo, brigadieres, comandantes, coroneles y gran parte de los capitales y oficiales.<sup>13</sup>

El científico alemán Alejandro Von Humboldt, que viajó por la Nueva España entre 1803 y 1804, pocos meses antes de que iniciara la lucha por la independencia nacional frente al imperio español y naciera el constitucionalismo mexicano, describe:

Divídense en blancos nacidos en Europa y en descendientes de europeos nacidos en las colonias españolas de América o en las islas asiáticas. A los primeros se les da el nombre de chapetones o de gachupines, a los segundos, el de criollos... Las leyes españolas conceden unos mismos derechos a todos los blancos; pero los encargados de la ejecución de las leyes buscan todos los medios de destruir una igualdad que ofende el orgullo europeo. El gobierno, desconfiado de los criollos, da los empleos importantes exclusivamente a naturales de la España antigua, y aun, de unos años a esta parte, se disponía en Madrid de los empleos más pequeños en la administración de aduanas o del tabaco. En una época en que todo concurría a aflojar los resortes del Estado, hizo la venalidad espantosos progresos: las más de las veces no era una política suspicaz y desconfiada, sino el mero interés pecuniario el que distribuía todos los empleos entre los europeos... El más miserable europeo, sin educación y sin cultivo de su entendimiento, se cree superior a los blancos nacidos en el Nuevo Continente; y sabe que con la protección de sus compatriotas, y en una de tantas casualidades como ocurren en parajes donde se adquiere la fortuna tan rápidamente como se destruye, puede llegar algún día a puestos cuyo acceso está casi cerrado a lo nacidos en el país, por más que éstos se distinguen en saber y en calidades morales.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Villoro, Luis, "La Revolución de Independencia", en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2000; p. 492.

<sup>14</sup> Humboldt, Alejandro, *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, 7a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 278.

Con tal experiencia histórica, el federalismo y el sistema para elegir a las autoridades nacionales anclado en los estados como garantía institucionalizada de lealtad territorial, se asumió con particular convicción por el Constituyente mexicano de 1824. Antecedentes de las mencionadas garantías territoriales del sistema electoral del federalismo se encuentran ya en el artículo 5o. de *Los Sentimientos de la Nación* dictados por José María Morelos y Pavón que dice: “La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”, y en el artículo 48 de la Constitución de Apatzingán de 1814 que dispone: “El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad”.

*De la forma de elección del Gobierno Nacional en la Constitución Federal de 1824.* La estructura del gobierno nacional establecido en la Constitución Federal de 1824 se integraba con un Congreso de la Unión compuesto por dos cámaras —la de diputados y la de senadores—, un presidente de la República, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación como cúspide del Poder Judicial de la Federación.

Los diputados federales se elegían por distritos electorales en cada estado —distritos electorales cuyo número se determinaba según la población de cada estado; el método para elegirles era indirecto—. Los senadores eran electos por las Legislaturas estatales —dos por estado— con independencia del peso poblacional de cada estado federado. El presidente de la República federal se elegía por el voto de las legislaturas de los estados federados. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran electos igualmente por las legislaturas de los estados.<sup>15</sup> Como es de observarse, el estado era la circunscripción electoral básica del sistema electoral del federalismo mexicano en la Constitución de 1824 para elegir al gobierno nacional. Tal consideración técnica del sistema electoral y su teoría subyacente serían repetidas en las Constituciones federales que le sucedieron en 1857 y 1917. En estas últimas se introdujeron variaciones en el sistema electoral, pero los dos dispositivos técnicos esenciales para el federalismo antes apuntados permanecieron constantes: 1) tomar a los estados como circunscripción básica para elegir a las autoridades

<sup>15</sup> Gamas Torruco, José, “Notas sobre el sistema presidencial mexicano”, en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta Años como Investigador del Derecho, tomo XI Justicia, Federalismo y Derecho Constitucional* (edición salvadoreña). México, UNAM, 2009, pp. 475-479.

nacionales, y 2) establecer la reelección como mecanismo de control político de los ciudadanos de los estados para garantizar la sensibilidad federalista de las autoridades nacionales.

*De la forma de elección del gobierno nacional en la Constitución Federal de 1857.* En la Constitución Federal de 1857 el gobierno nacional se integraba con una sola Cámara —la de Diputados— que se elegía por distritos electorales determinados para cada estado de la República según el número de población de cada entidad federativa. El presidente de la República Federal se elegía mediante el sistema de voto indirecto, por electores electos popularmente por los ciudadanos de los estados quienes a su vez, reunidos en la capital de cada estado, depositaban su voto para elegir al presidente de la República; de dicho cómputo se encargaba el Congreso de la Unión. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se elegían popularmente mediante el indicado método indirecto, que funcionaba teniendo como circunscripción electoral a los estados. Cuando el Senado se restablece en el año de 1874 como componente del gobierno nacional por reforma a la Constitución Federal de 1857, los dos senadores de cada estado se elegían popularmente por el citado método indirecto, tomando también como circunscripción los estados de la República. La posibilidad de reelegir a los legisladores de ambas cámaras del Congreso de la Unión y al presidente se mantuvo como control político de los ciudadanos de los estados sobre sus autoridades nacionales.

*De la forma de elección del gobierno nacional en la Constitución Federal de 1917.* En la Constitución de 1917 en su versión original, el gobierno nacional se integraba con un Congreso de la Unión compuesto por dos Cámaras —la de Diputados y la de Senadores— electos por el voto directo del pueblo. Los miembros de la Cámara de Diputados se elegían por el principio de mayoría en los distritos electorales de los diferentes estados —distritos electorales cuyo número se determinaba por el peso poblacional de cada estado de la República—. En cuanto al Senado sus integrantes se elegían popularmente también de forma directa: dos miembros por cada estado por el principio de mayoría, con independencia del peso poblacional de los estados federados. El presidente de la República se elegía por el voto directo del pueblo por el principio de mayoría, tomando el territorio de toda la República como circunscripción electoral única. Los ministros de la Corte eran designados por el presidente de la República con el consentimiento de los senadores.

La teoría subyacente en la Constitución federal de 1917 se mantenía fiel al esquema concebido en el primer federalismo en torno a la sensibilidad territorial del gobierno nacional en lo concerniente a la elección



de los miembros del Congreso de la Unión, así como a un método territorializado de designación de los ministros del más alto tribunal de la federación en tanto que éstos serían investidos con el consentimiento de los senadores de los estados. La intención era mantener la salud del sistema compuesto de gobernación, para lo cual también se mantuvo la posibilidad de reelegir a los miembros del Congreso de la Unión. Sin embargo el sistema electoral del federalismo mexicano sí varió con respecto a la elección del jefe de gobierno de la Nación, por intención manifiesta del primer jefe de la Revolución Venustiano Carranza de acrecer y centralizar el poder del presidente de la República. En ello Carranza siguió las disquisiciones del constitucionalista Emilio Rabasa, a quien se debe la paternidad del modelo presidencialista del proyecto de Constitución que Venustiano Carranza presenta a la consideración del Poder Constituyente de 1916-1917.<sup>16</sup>

En suma: el sistema electoral de la República federal mexicana tal y como se concibió por el Constituyente en 1917 introdujo los incentivos ya comentados para que los congresistas nacionales respondieran a los intereses de sus respectivos territorios: el primero de ellos fue la definición de la geografía electoral para elegir a todas las autoridades legislativas nacionales, tomando siempre como base a los estados; el segundo incentivo para mantener la sensibilidad territorial de los congresistas fue el mecanismo de la reelección en periodos predeterminados en los que el pueblo renovarían o retiraría la confianza depositada en sus representantes populares considerando su lealtad territorial. La designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantuvo igualmente su vinculación federalista: para llegar a ser ministros los candidatos debían acreditar con su biografía ante la Cámara de representación territorial que eran genuinos federalistas, para que —de ser investidos como ministros del más alto tribunal de la Federación— garantizaran que se conducirían con lealtad al pacto federal en el ejercicio de su potestad de interpretación constitucional. El sesgo centralizador del sistema electoral de la Constitución de 1917 solo provenía de la forma de elegir al presidente de la República como jefe de gobierno.

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2008, pp. 745-803 y 812. También Gamas Torruco, “Notas sobre el sistema presidencial mexicano”, *cit.*, pp. 480 y ss.

## II. EL SISTEMA ELECTORAL DEL FEDERALISMO COMO FIEL DE LA BALANZA DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS

La concepción teórica de los ingenieros de Filadelfia para garantizar en el tiempo la sensibilidad territorial del gobierno nacional acogida y reforzada por los constituyentes mexicanos, sigue siendo válida al día de hoy —aun cuando tal proposición teórica haya sido pasada por alto por el Poder Revisor de la Constitución mexicana en las últimas décadas—.

Un problema de nuestros días nos puede ayudar a comprender con facilidad la afirmación precedente que es fiel al planteamiento teórico de *El Federalista*, aplicable punto por punto para el caso de la República federal mexicana del siglo XXI: de acuerdo a nuestra Constitución —como lo es también en la estadounidense—, la materia fiscal es concurrente entre la federación y los estados con la única salvedad de los impuestos sobre importaciones. La federación y los estados tienen derecho a captar ingresos para lo cual tienen la potestad de establecer impuestos sobre las personas físicas y morales por diversos conceptos entre los cuales destaca las actividades económicas generadoras de riqueza. Pero la Constitución federal mexicana, como su par estadounidense, no determina qué porcentaje de ingresos debe captar la federación y qué tanto los estados de, por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta a las personas físicas o del Impuesto al Valor Agregado: ¿acaso el 10% del primer gravamen debe cobrar la Federación y 20% los estados? ¿o 15% y 15%? ¿o 15% y 25%? ¿cuál es el porcentaje óptimo de distribución que cada gobierno debe cobrarle a las personas físicas de Impuesto sobre la Renta? La Constitución federal no lo determina.

La Constitución tampoco dice qué porcentaje de ese dinero captado debe gastar la federación y cuánto los poderes de los estados: ¿acaso lo óptimo es que la federación gaste un 20% y los estados un 80%, o acaso la proporción adecuada es la inversa? ¿Un 60% y un 40%? ¿Un 50% y 50%? La realidad es que no existe una proporción óptima que pueda servir de una vez y para siempre para definir el porcentaje que debe gastar la federación y cada uno de los estados.<sup>17</sup> El porcentaje varía en el tiempo

<sup>17</sup> Sobre la forma de distribución de recursos fiscales en el federalismo mexicano, véase Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, 2008, pp. 185-261.

porque con él varían las necesidades públicas y la forma para darles un tratamiento más eficaz y eficiente.

Pero entonces ¿quién debe definir en la República federal la mejor aproximación al óptimo en cada periodo histórico sobre materia fiscal tanto del lado del ingreso como del gasto —y la distribución territorial del gasto—? ¿Y de educación —que también es materia concurrente— qué debe atender el gobierno nacional y qué los gobiernos de los estados? ¿O de planeación urbana, y en general de todas las materias concurrentes señaladas en la Constitución Federal principalmente en el artículo 73? ¿Acaso la Suprema Corte de Justicia de la Nación como señalan algunos constitucionalistas que le atribuyen la encomienda de erigirse en el “intérprete supremo de la Constitución”?

La respuesta es un rotundo “no” de acuerdo al diseño explicado en *El Federalista* que adaptaron nuestros muy ilustrados constituyentes de 1824, 1857 y 1917. La Constitución federal ciertamente no determina el campo que debe cubrir el gobierno nacional en el tratamiento legislativo o administrativo de las materias concurrentes y el que le corresponde a los gobiernos de los estados, pero en cambio sí establece un complejo mecanismo por proceso político para determinar el segmento federal y el estatal para cada materia concurrente mediante la participación del Congreso de la Unión y el presidente.

De acuerdo al diseño de ingeniería constitucional del federalismo estadounidense<sup>18</sup> y mexicano quienes debían —y deben— calibrar el fiel de la balanza en las relaciones federales para desplazar hacia el centro o hacia la periferia cada una de las competencias concurrentes, serían las Cámaras del Congreso de la Unión en conjunción con el presidente; no la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>19</sup> Como se ha señalado en el apartado anterior, la confianza que se depositaba en este mecanismo para ajustar el equilibrio que a la República Federal y a sus estados miembros más conviniera, reposaba en el diseño electoral por medio del cual desde los estados se elegirían las autoridades del gobierno nacional encargadas de tomar las decisiones para todos —el Congreso y el presidente—.

<sup>18</sup> Choper, Jesse H., *Judicial Review and the National Political Process. A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*, Chicago, The University of Chicago Press, 1980, pp. 171-259.

<sup>19</sup> La imposible tarea del trazo de la línea divisoria en materias concurrentes que se les presenta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al tratar de definir mediante el proceso judicial una cuestión que la Constitución Federal le encomienda al proceso político, se refleja muy bien en la controversia constitucional 71/2009, particularmente en la intervención del ministro Salvador Aguirre Anguiano. Véase versión estenográfica del Pleno del 3 de mayo de 2012.

La necesidad del sistema electoral del federalismo anclado a los estados como unidades de su geografía electoral resulta imprescindible para desempeñar otras funciones además de calibrar el fiel de la balanza en las materias concurrentes. En total hemos podido identificar once situaciones previstas en la Constitución federal mexicana en las cuales la sensibilidad territorial de las autoridades nacionales es indispensable para mantener el equilibrio en las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos de los estados.

Primero. Los congresistas federales deben mantener la soberanía de los estados respetando el ámbito irreductible de competencias locales al ceñirse al ejercicio únicamente de la lista de competencias limitadas del gobierno nacional. Los congresistas federales son parte del poder revisor de la Constitución, por lo que al modificar el texto constitucional por virtud del cual pueden decidir otorgar más competencias al gobierno nacional, deben hacerlo considerando que no pueden cruzar un punto en el cual vacíen de competencias a los gobiernos de los estados.

Además, al momento de proponer la adopción de nuevas adiciones o reformas a la Constitución, los congresistas federales deben mantener la potencia de los gobiernos de los estados como controladores verticales del poder. El federalismo obedece también a un diseño de control vertical del poder. Bajo este entendido se considera que es una garantía para el sistema de control político que el gobierno nacional —como sujeto controlado que es— no pueda por sí solo anular la capacidad de control de los estados mediante la erosión progresiva o abrupta de las competencias reservadas de éstos, y de su potestad fiscal.<sup>20</sup>

Segundo. Los congresistas federales son intérpretes de la Constitución federal.<sup>21</sup> Por esta vía los congresistas pueden ampliar o reducir la autonomía de los estados. Algunas cláusulas constitucionales sobre derechos humanos y relaciones (horizontales o) verticales o territoriales solo pueden ser interpretadas por los poderes políticos de los gobiernos de la nación y de los estados, sin intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —por ejemplo en el procedimiento de suspensión de derechos fundamentales del artículo 29—. <sup>22</sup>

<sup>20</sup> Diamond, Martin, “The Federalist on Federalism: «Neither a National Nor a Federal Constitution»»; en la compilación de los estudios de Martin Diamond editados por William A. Schambra, *As Far as Republican Principles Will Admit*, Washington, The AEI Press, 1992, pp. 167-178.

<sup>21</sup> Whittington, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, pp. 1-19.

<sup>22</sup> Inspirado en una elaboración teórica de Ulises Schmill, el ministro de la Su-

Tercero. Los congresistas federales —con el presidente— elaboran y aprueban las “leyes generales” o “leyes de bases” de la República, mediante las cuales se delimita el segmento federal y el segmento local de una norma de la Federación que regula una competencia concurrente. La Constitución atribuye a los legisladores federales la potestad de trazar la línea divisoria a partir de la cual inicia, literalmente, en cada materia concurrente concreta, la autonomía de los estados.

La competencia de la Legislatura federal de definir los ámbitos estatales de competencia legislativa en materias concurrentes trae aparejada necesariamente la potestad implícita de supervisar y evaluar el desempeño de las leyes generales por sus resultados, y en consecuencia, determinar los medios de rectificación que sean conformes a la Constitución y a la separación vertical o territorial de poderes. Las materias concurrentes que deben ser objeto de leyes generales están expresamente limitadas y señaladas en la Constitución.

Cuarto. Los congresistas federales con el presidente aprueban leyes federales que inciden en asuntos de alta carga moral que en los diferentes estados han podido encontrar interpretaciones contrarias. Esto es especialmente claro con respecto a la legislación federal en materia civil que penetra con gran profundidad en la vida de personas (físicas y morales) y familias.

Los estados tienen su propia legislación civil como competencia reservada, pero cuando surgen conflictos entre personas de diferentes estados puede aplicarse supletoriamente la legislación civil federal en caso de que las partes de común acuerdo no se sujeten a la jurisdicción de uno u otro estado. En un escenario como el descrito —que no es infrecuente— la legislación civil federal puede definir cuestiones tan sensibles como la unión civil entre personas del mismo sexo, la adopción de menores por parejas homosexuales, intestados de parejas *de jure* o de hecho del mismo sexo, etcétera.

Quinto. Los congresistas federales con el presidente determinan el presupuesto de la Federación, y garantizan por medio de esta importante potestad de distribución financiera la equidad en la distribución presupuestal entre los estados —la solidaridad interterritorial—<sup>23</sup> así como un

prema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, señala en su obra: “En ocasiones el Senado podrá actuar como órgano del orden constitucional (suspensión de garantías), mientras que en otros tendrá el carácter de órgano federal (proceso legislativo)”. Cossío Díaz, José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Senado-Porrúa-ITAM, 2003, p. 49.

<sup>23</sup> Por un error durante el procedimiento de reforma a la Constitución de 1857

mínimo de derechos homogéneos para todas las personas independientemente del estado de la República en el que residan.

Sexto. Los congresistas federales con el presidente tienen la potestad de legislar sobre las relaciones intergubernamentales por convenios administrativos, y consecuentemente, los instrumentos procedimentales políticos o jurisdiccionales para dirimir conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, o de estos últimos entre sí.<sup>24</sup>

Séptimo. Los congresistas federales (senadores) con el presidente eligen a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que interpretan derechos y competencias que amplían o reducen el margen de apreciación de los estados.<sup>25</sup> Por ejemplo, cuando los ministros interpretan durante un procedimiento (amparo en revisión) que es posible que exista violación entre cónyuges, está impidiendo que los códigos penales de los estados puedan establecer el lazo matrimonial como factor excluyente de responsabilidad penal.

Octavo. Los congresistas federales con el presidente deciden cuándo y cómo ejercer la garantía democrática del federalismo para intervenir en un estado de la República, incluso desaparecer sus poderes, con el propósito de restablecer el orden constitucional.<sup>26</sup> En ejercicio de esta potestad podrían determinar, por ejemplo —sobre la evidencia aportada por el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación y/o la Procuraduría General de la República— que el goberna-

por medio de la cual se restableció el Senado en el año de 1874, el Senado quedó excluido del proceso de distribución territorial del presupuesto federal —la competencia constitucional permaneció como potestad de la Cámara de Diputados. La Constitución de 1917, “que reforma la de 5 de febrero de 1857”, repitió el error—. Véase Romerovargas Yturbide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, Senado de la República, 2006, pp. 201-204.

<sup>24</sup> Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano*, cit., pp. 99-184.

<sup>25</sup> Silva Meza, Juan y Silva García, Fernando, *Derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2009, pp. 373 y ss. Sobre la importancia de la interpretación constitucional de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en el sistema federal estadounidense, véase Charles Black, *Structure and Relationship in Constitutional Law*, Woodbridge, Ox Bow Press, 1983. Sobre las amplias potestades de la que hoy día gozan los jueces constitucionales en todo el mundo, véase Zagrebelsky, Gustavo, “El juez constitucional en el siglo XXI”, en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *El juez constitucional en el siglo XXI*, México, SCJN-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, t. I, pp. 3-26.

<sup>26</sup> Martínez Báez, Antonio, “El federalismo mexicano y la desaparición de los poderes de los Estados”, en *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Manuel Porrúa, 1961, pp. 27-61.

dor de un estado es parte del crimen organizado —y que también lo son los funcionarios del Poder Ejecutivo y de los otros poderes del estado— a grado tal de nombrar un gobierno provisional en dicho estado encargado de restablecer el orden constitucional. La intervención reconstructiva de la garantía democrática del Estado federal puede también activarse en el caso de que las instituciones públicas de un estado de la República de manera sistemática dejen de funcionar eficazmente de forma que la fuerza del Estado sea suplida por poderes sin legitimación democrática.

Noveno. Los congresistas federales —con el presidente—, contribuyen en la fase constructiva de la garantía democrática del Estado federal: los legisladores federales pueden aprobar el nacimiento de un nuevo estado que se forma de un estado existente, y cuyas autoridades locales pueden estar totalmente en contra de tal medida de segmentación. Con fundamento en la misma competencia, los legisladores federales y el presidente pueden también configurar la geografía y el estatuto jurídico de la capital de la República federal.<sup>27</sup>

Décimo. Los congresistas federales incoan el juicio político a los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, por el ejercicio del poder público contrario a la Constitución y leyes federales, o por la apropiación indebida de caudales federales.

Undécimo. Los congresistas federales (senadores) —con el presidente— pueden obligar jurídicamente a los Estados Unidos Mexicanos mediante tratados internacionales en materias que reducen el margen de apreciación de los estados en el ejercicio de sus competencias reservadas,<sup>28</sup> como por ejemplo a través de tratados internacionales de derechos humanos dirigidos a la protección de los migrantes.

Por todas las razones apuntadas previstas en la Constitución, los congresistas federales deben tener sensibilidad territorial, es decir, atender responsablemente los intereses de los estados y preservar un espacio más o menos amplio para el ejercicio del autogobierno. Es de destacar sin embargo que buena parte de la doctrina mexicana, así como los actores políticos que de ella se nutren han pasado por alto tal incentivo territorial, que debe ser creado en dosis suficientes por el sistema electoral del federalismo.

En nuestra opinión el incentivo territorial que mantiene la vitalidad del federalismo claramente integrado en las Constituciones federales de

<sup>27</sup> Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 7a. ed., México, Pax, 1983, pp. 339-350 y 354.

<sup>28</sup> Carrillo Flores, Antonio, “El Senado en el sistema constitucional mexicano”, *Memoria de El Colegio Nacional*, t. X, núm. 1, 1982, pp. 64 y ss.

1824, 1857 y 1917 en su versión original, ha sido severamente disminuido por las modificaciones a la Constitución federal mexicana en materia electoral iniciadas a partir del último cuarto del siglo XX. El impacto que tales cambios han tenido en la integración del Poder Revisor de la Constitución ha generado a su vez una tendencia centralizadora en el sistema de gobierno de México, que se puede observar empíricamente a través de la progresiva ampliación de las competencias federales a costa de las competencias de los estados mediante constantes reformas y adiciones al artículo 73 de la Constitución federal. A través de éstas el Congreso de la Unión —como componente hegemónico que es del poder revisor de México— ha incorporado para sí mismo competencias legislativas que antes eran competencias reservadas de los estados, o bien ha ampliado la lista de las materias concurrentes sobre las cuales puede aprobar “leyes generales” donde el propio Poder Legislativo define qué campo es federal y qué de los estados en dicha legislación concurrente.<sup>29</sup>

### III. EL SISTEMA ELECTORAL DEL FEDERALISMO MEXICANO AL DÍA DE HOY

El gobierno nacional mexicano, con las reformas y adiciones a la Constitución federal que se han incorporado hasta la fecha de presentación de este trabajo, se integra de la siguiente manera: un Congreso de la Unión formado por dos cámaras, la de Diputados Federales y la de Senadores de la República. La Cámara de Diputados se forma con 500 miembros de los cuales 300 son electos por el principio mayoritario en distritos electorales uninominales por estados, y 200 por el principio de representación proporcional (RP) en cinco grandes circunscripciones electorales en que se divide el país.<sup>30</sup> De estos últimos 200 diputados de RP, cabe destacar que las circunscripciones electorales por las cuales se eligen no guarda ninguna relación con la geografía política del federalismo mexicano —los estados—, y que las listas de candidatos a diputados federales de RP de cada partido por disposición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales las elabora y registra el presidente del respectivo

<sup>29</sup> Al momento de cerrar el presente trabajo, se han registrado 67 adiciones y reformas al artículo 73 de la Constitución federal.

<sup>30</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional comparado y mexicano*, 5a. ed., México, Porrúa, 2013.



partido político nacional, sin injerencia vinculante de los comités directivos de sus estados. Ello ha convertido a los diputados federales de representación proporcional en vector de centralización.

El Senado de la República se integra con 128 senadores. De ellos la cuarta parte son electos por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción electoral nacional, sin anclaje alguno en los estados.<sup>31</sup> Los 32 senadores de la República de representación proporcional son igualmente vector de centralización.

El gobierno nacional se compone además con un presidente de la República que es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno. El jefe de Estado y de gobierno en México es electo popularmente por el principio de mayoría en una sola circunscripción electoral que comprende el territorio de toda la República.<sup>32</sup> Tal método de elección es consecuente con las funciones de jefe de Estado. Sin embargo, las funciones de jefe de gobierno de un Estado federal requieren necesariamente de una sensibilidad territorial<sup>33</sup> que tal sistema de elección no produce.

La elección popular directa del presidente de la República que tras la Revolución mexicana (Constitución de 1917) sustituyó a la elección indirecta por medio de colegios de electores por cada uno de los estados (Constitución de 1857), tiene una clara legitimación histórica que explica una reforma al sistema electoral que, junto con otras reformas formales y de prácticas políticas, tuvo como efecto colateral un sesgo centralizador en el sistema de gobierno.<sup>34</sup> Pero desde hace una década se discute seriamente en México una propuesta de reforma al sistema presidencial mexicano elaborada por Diego Valadés que podría servir de correctivo al problema identificado, sin faltar al legado democrático de la Revolución: el reconocimiento constitucional en México de la figura de jefe de gabinete, cuya designación congresual puede configurarse en clave federalista como se explica más adelante.

Cabe decir que la reelección del presidente se prohibió en la Constitución de 1917. Se mantuvo abierta para los legisladores federales, pero

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Entre otras importantes potestades asignadas en la Constitución al presidente como jefe de gobierno, destaca la competencia exclusiva para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Véase Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, UNAM-Porrúa, 1998, pp. 133-164.

<sup>34</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en varios autores, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 1-146.

tan solo unos pocos años: en 1933 se reformó la Constitución para prohibir la reelección de los miembros de ambas cámaras del Congreso de la Unión,<sup>35</sup> es decir, se suprimió uno de los incentivos de lealtad territorial del federalismo —medida que contribuyó de forma significativa al igual que las ya apuntadas a la centralización del sistema de gobernación—.

Por lo que respecta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación éstos son designados por el presidente de la República, mediante una terna que el presidente presenta a la consideración de los senadores de la República. Al haber perdido tanto el presidente como el Senado parte de su sensibilidad territorial por las reformas a las circunscripciones electorales por medio de las cuales se les elige, así como por efecto de la prohibición de la reelección, ni el jefe del Poder Ejecutivo ni los senadores tienen incentivos para exigir convicciones federalistas a los candidatos a ministros de la Corte. Sobre el opaco y precipitado procedimiento de designación de los jueces del máximo tribunal de México, se comparte la fundada crítica que ha vertido Jorge Carpizo y el correctivo. El insigne jurista campechano proponía la participación de los poderes judiciales de los estados con un candidato a ministro de la Corte, como medio para garantizar cierta sensibilidad de los jueces constitucionales sobre el autogobierno de los estados:

El sistema de terna debe desaparecer y la intervención del Presidente debe ser acotada. El Presidente de la República presentaría al Senado una sola propuesta pero ésta debería circunscribirse a uno de los candidatos que le hubieran propuesto el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y la Asociación Nacional de Facultades, Escuelas de Derecho, Departamentos de Derecho e Institutos de Investigación Jurídica, A.C. Cada una de ellas le presentaría dos nombres, uno de los cuales no podría pertenecer a un miembro de ese sector, órgano o asociación... Si mi propuesta no se considera certera prefiero que se regrese al sistema original que diseñó la Constitución de 1917 y que fue cambiado once años después de su promulgación: Los Ministros eran designados por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral. Cada legislatura de entidad federativa proponía un candidato, en la forma que señalaba la propia ley local.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Lujambio, Alonso, *Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013, pp. 71-100.

<sup>36</sup> Carpizo, Jorge, “Propuestas de reformas constitucionales en el marco de la llamada reforma del Estado”; en la compilación de trabajos del mismo autor *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 142 y 144.

El sistema electoral del federalismo mexicano ha experimentado importantes modificaciones durante el siglo XX con la intención de transitar a una auténtica democracia pluralista e incrementar la calidad de la representación política.<sup>37</sup> A este respecto Serna de la Garza apunta que “uno de los hilos conductores de las reformas político-electorales iniciadas en México desde la década de los sesenta del siglo XX ha sido el intento de equilibrar el elemento preponderantemente mayoritario de nuestro sistema electoral original (establecido por la Constitución de 1917), con elementos que permitieran la representación de opciones que hasta mediados de los noventa permanecieron como fuerzas minoritarias frente al partido hegemónico”.<sup>38</sup> En nuestra opinión ello ha tenido efecto en el equilibrio en las relaciones federales —efecto indeseado que puede sin embargo corregirse en vísperas que se cumplan cien años de la Constitución de 1917—.

Actualmente se discute también la reforma electoral para producir condiciones de gobernabilidad para un sistema presidencial que ha de operar con un Poder Legislativo pluripartidista —lo que igualmente es posible construir sin deteriorar más el sistema electoral propio del federalismo—.

#### IV. PROPOSICIONES DE RECONSTRUCCIÓN EN CLAVE FEDERAL DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

##### 1. *Primera proposición*

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: suprimir la potestad de los presidentes de los partidos políticos nacionales de elaborar las listas de los 200 diputados de representación proporcional sin consideración vinculante de los candidatos propuestos desde los estados: establecer en el proceso de registro de candidatos la participación vinculante de los co-

<sup>37</sup> Véase Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991; Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA, 2008; Orozco Henríquez, Jesús, “Régimen Electoral”, en Carpizo, Jorge et al., *Evolución de la organización político constitucional de México 1975-2010*, México, UNAM, 2012.

<sup>38</sup> Serna de la Garza, José María, “Poder Legislativo Federal y Sistema Federal”, en Carpizo, Jorge et al., *Evolución de la organización político constitucional de México 1975-2010*, México, UNAM, 2012, p. 87.

mités directivos de los partidos políticos en los estados —con legitimación democrática de sus bases sociales— que conforman las cinco circunscripciones electorales en que actualmente se divide el país. Alternativamente, modificar la geografía electoral para elegir diputados federales de RP, de forma que las cinco circunscripciones electorales se conviertan en 32 circunscripciones que se correspondan con cada una de las entidades federativas que integran la República federal mexicana. Para ambas proposiciones se puede tomar de modelo el sistema electoral y de partidos alemán.<sup>39</sup>

## 2. Segunda proposición

Cámara de Senadores de la República Federal: a) suprimir la figura de senador de representación proporcional; b) elegir popularmente por separado a cada uno de los dos senadores de la República en cada estado, y no en fórmulas de dos como actualmente se realiza.

## 3. Tercera proposición

Presidente de la República federal: distinguir desde la Constitución las tareas de jefe de Estado y de jefe de gobierno del presidente de la República, e integrar al “jefe de gabinete” como funcionario del gobierno para el descargo de estas últimas. La presente proposición esencialmente consiste en sustituir el modelo presidencial unipersonal de Emilio Rabasa incorporado en la Constitución desde 1917, por el modelo presidencial desconcentrado de Diego Valadés que éste autor ha propuesto en sus obras *El gobierno de gabinete* y *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*.

Valadés distingue las tareas de jefe de Estado y de jefe de gobierno del presidente de la República federal, y a renglón seguido propone la inclusión en la Constitución de la figura de “jefe de gabinete”. La tarea principal del jefe de gabinete es la conducción de las tareas de gobierno, por delegación del presidente de la República. Para el descargo de tal encomienda el jefe de gabinete conduce las relaciones del presidente con el Congreso, sometiendo a la consideración de este último poder, por disposición constitucional expresa, las principales decisiones de gobierno

<sup>39</sup> Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit., pp. 139 y ss.; también Issacharoff, Samuel et al., *Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process*, 2a. ed., Nueva York, New York Foundation Press, 2002, pp. 1094-1999.

—entre las cuales se encuentran la aprobación del programa de gobierno y los presupuestos anuales de la Federación—. <sup>40</sup>

La proposición de Diego Valadés sobre el jefe de gabinete ofrece métodos de elección congressional de dicho funcionario encargado de las tareas de gobierno, que pueden atender las necesidades de sensibilidad territorial del federalismo —en adición a las demás aportaciones a la gobernación democrática que el modelo de Valadés aporta—. El jefe de gabinete puede ser designado por el presidente de la República con el consentimiento mayoritario de los senadores de la República, o bien por los diputados federales —si previamente se introducen los incentivos territoriales para unos y otros sugeridos en las proposiciones en clave federalista que en este apartado hemos presentado—. Bajo este método de elección congressional, el programa de gobierno y el presupuesto federal presentados a la consideración de los diputados y senadores por el jefe de gabinete necesariamente tendría que considerar los intereses de los estados.

#### 4. *Cuarta proposición*

Partidos políticos: *a)* reconocer como “Partido Político Nacional” solo a aquellos que logren obtener 2% de la votación o más en al menos doscientos de los trescientos distritos electorales en que se eligen candidatos para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o en más de la mitad de los estados de la República Federal, y otorgar financiamiento público solo a los que acrediten dicha implantación sociológica nacional; *b)* introducir un procedimiento interno de elección de los comités de dirigentes nacionales de los partidos políticos que implique la participación democrática de los militantes de los partidos políticos en los estados, en congruencia con la estructura constitucional propia del Estado federal.

#### 5. *Quinta proposición*

Los pueblos de los estados: *a)* restablecer la reelección de los legisladores como derecho de los ciudadanos de los diferentes estados para vigilar la sensibilidad territorial de sus representantes en el Congreso de la Unión y por efecto reflejo al jefe de gabinete; *b)* establecer el referéndum consti-

<sup>40</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003, pp. 5-26. La segunda edición de este libro es de 2005.

tucional como derecho de los ciudadanos de los diferentes estados para la defensa del federalismo contra un poder revisor de la Constitución federal dominado por dirigentes de partidos políticos con claras tendencias centralizadoras. En este punto se considera apropiado el siguiente mecanismo de referendo federalista que propone Jorge Carpizo en lo que fue una de sus últimas obras publicadas:

... 2) El Congreso de la Unión y las legislaturas locales aprobarían un proyecto de reformas. En este caso se constituirían en asamblea proyectista. La aprobación en cada una de las Cámaras sería por mayoría absoluta, no calificada de los legisladores presentes, precisamente porque se trata de un *proyecto*, y debido a que la experiencia demuestra que tan inconveniente es la flexibilidad como la rigidez extrema de la Constitución.

3) La participación de las legislaturas locales en el proyecto es una garantía para la existencia del propio sistema federal.

4) La reforma constitucional sería más meditada y ponderada por el Congreso y las legislaturas locales al saber que la última palabra la dirán los votantes

5) Los votantes se beneficiarían de los argumentos favorables y en contra del proyecto, lo que les auxiliaría a considerar los méritos de aquél.

6) Una Constitución o sus reformas únicamente deben ser aprobadas por la sociedad política en ejercicio directo de su soberanía. Los Congresos o Asambleas Constituyentes son una etapa superada, deben ser pieza de museo. Las decisiones constituyentes corresponden únicamente a la sociedad política, al pueblo, quien, al decidir la estructura político-social básica, está otorgando a sus representantes las facultades que poseen y los límites a esas facultades, así como las modalidades de su ejercicio.

7) El titular del Poder Constituyente es el mismo que el de la soberanía. En este sentido, Poder Constituyente, soberanía y pueblo son términos intercambiables, y la decisión sobre la Constitución y sus reformas deben provenir precisamente de ese titular, fuente última del poder y creador del orden jurídico.

8) Aunque existen antecedentes —como Francia en 1793 y Suiza en 1848—, es a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial que los países democráticos llegaron a la conclusión de que las Constituciones nuevas y sus reformas deben ser aprobadas por el pueblo a través de referendos, como ejercicio directo de su soberanía.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Carpizo, “Propuestas de reformas constitucionales en el marco de la llamada reforma del Estado”, *cit.*, pp. 158 y 159.