



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

Programas Políticos

La historia de las ideas y las instituciones políticas durante la vida independiente de México, es, en buena medida, la de la lucha por acrecentar la coherencia entre ellas y los principios de la democracia representativa. Desde luego, no sólo por un ánimo idealista de identidad con los valores, sino, muy principalmente, porque en la extensión de la vida democrática se reconocen las posibilidades de desarrollo e igualdad social que han estimulado a procurar el cambio y la participación social durante este periodo. Sin embargo, las grandes y conocidas disparidades entre la sociedad, desigual, heterogénea y conflictiva, y los ideales democráticos de las mejores élites dirigentes del país, han dificultado el establecimiento de los sistemas de representación de acuerdo a exigencias más afines con los principios.

Sólo hasta 1910 se llevó a cabo la movilización que depositó toda la confianza y la voluntad de cambio en el establecimiento de un sistema electoral que diera lugar a la representación, y por esa vía al gobierno, sobre la base de dos requisitos ineludibles: el Sufragio Efectivo y la No Reección.

Y aun así, para lograr tal propósito, fue inevitable un radical enfrentamiento. Sólo por su intermedio fue posible realizar los cambios, en la sociedad y la economía, para remover, justamente, muchos de los obstáculos que impidieron que los fines estrictamente político-electorales se alcanzaran. Ello hizo aún más imperiosa la necesidad de la legitimidad electoral. Y cumplirla, o por lo menos aproximarse a su mejor cumplimiento se volvió una exigencia prioritaria. Todo el proceso legal institucional que va de 1916, con la convocatoria al Congreso Constituyente y hasta 1929, con la formación del Partido, expresa esta intención. O por lo menos la de la fracción comprometida con el avance de la vida democrática.¹

Las dificultades para avanzar en ese sentido y la oposición de diversos grupos, dejaban ver las resistencias, no nuevas por cierto, que la sociedad civil mexicana entraña para someterse a un sistema de representación con altas exigencias electorales. A pesar de todo, los caciques y los caudillos fueron sometidos o por lo menos reducidos a las normas, todavía imperfectas, del orden de representación electoral fincado en el Partido de Estado. Pero en 1929 había un grande y principal déficit, la representación quedaba restringida por los mecanismos del liderazgo autoritario, sin dejar lugar a la participación de los grandes sectores de masas. La trascendencia de la corrección hecha al Partido en 1938 para alojar a los organismos de representación de masas, es por ello muy significativa. No obstante, apenas se resolvieron contradictoria e insuficientemente, dos tendencias: la más radical de la Revolución mexicana, que incorporó a las masas a la institución donde adquiría forma regulada y civil la alianza entre ellas, y las del capitalismo, que por fin reconocía un lugar para las masas laborales, pero

¹ Este fundamento de legitimidad electoral del sistema está claramente establecido en el texto constitucional en sus artículos: 40, que dispone el principio de organización política; y 41, el del régimen electoral y de partidos; asimismo, en el artículo 9o. que consagra el derecho de asociación política como garantía individual. La importancia de la legitimidad electoral para el sistema político mexicano, sobre todo en los últimos años, ha sido un tema señalado y estudiado con notable continuidad y sentido de su justa importancia por Rafael Segovia, véase: "La Crisis del Sistema de Partidos" México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México (mimeo), 1986; y "La Reforma Política, el el Ejecutivo Federal, el PRI, y las elecciones de 1973", en *Foro Internacional*, V. 14, n. 3, enero-marzo de 1974, pp. 305-321

recortado a la amplitud tolerable propia de lo que se puede identificar como la democracia representativa organizacional.

Con ello, lo que ganó el sistema en participación de masas tuvo que restringirlo, por lo pronto, en posibilidades de amplitud creciente. Con el riesgo, además, de someterse a las tendencias oligárquicas propias de las organizaciones que tenderían a la formación de cúpulas burocráticas. Y una por doble vertiente: la natural de toda organización, y la propia del sistema político mexicano que estrechaba nexos entre los líderes populares y la burocracia estatal. Sin embargo, se presentó lo fundamental, el sistema electoral. Pese a las deformaciones, como la limitada interpretación del Partido de Estado; los recios remanentes caudillistas propios de la sociedad civil todavía agraria, ahora readecuados y refuncionalizados, y la insuficiencia del desarrollo, que no ha contribuido en la medida necesaria a superar rezagos y a dar una mayor homogeneidad a la sociedad civil, la obligación de acudir en busca de la legitimidad electoral quedó como garantía para poder ensanchar los espacios de la participación. A esto se agregaron dos condiciones más, de indiscutible importancia: ese buen antídoto a los excesos que ha sido la No Reección; así como la de tener que dar formas a la oposición y a la disidencia, a través de partidos políticos estables y comprometidos con la legalidad y la permanencia del sistema.²

Con ello se sentaron buenas bases pero no se superaron las viejas contradicciones y, a partir de los años cuarenta, se agudizó una tensión que no se ha podido superar, pero a la que tampoco se le ha descuidado, procurando atenderla cada vez que es posible y de hecho en cada elección presidencial.³ Esta es la que se produce entre el compromiso esencial con la legitimidad electoral, bajo la peculiaridad del sustento en una alianza popular mayoritaria organizada en el Partido de Estado, y de otra parte, las fuerzas remanentes de caudillismo en el Partido y en la burocracia, que se asocian a las privilegiadas –fruto del desarrollo– que desde la sociedad fortalecen los límites a la mayor participación.

Todo ello da lugar a la gran contradicción del sistema: la democracia electoral es necesaria y deseable y, sin embargo, choca no sólo con las deformaciones políticas del sistema, sino con los intereses privilegiados de la economía y sociedad que usufructúan de ellas.

De esta forma, todo intento para que la democracia avance, que es auténtico en muchos sectores y grupos afines al Estado, se enfrenta con las limitaciones que imponen otros, también del Estado, y los que les dan apoyo desde la sociedad. Con el grave costo de que sólo se notan los opositores establecidos en el sector político, mientras siguen bien ocultos los que, desde la parte privilegiada de la sociedad también se oponen. Y lo más grave es que lo hacen, con frecuencia, exigiendo retóricamente la democratización del sistema, con el fin de agudizar esta insuficiencia pero sin contribuir a superarla.

El sistema ha encontrado una forma provechosa para ir superando los

² La obligación a la organización partidaria había sido más una condición que las propias reglas que la contienda política imponían, sobre todo, después de la creación del PNR. Con las reformas constitucionales de 1977 se establecen los derechos y garantías necesarios y se les reconoce su papel fundamental en el régimen de democracia representativa. Véase: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 41, adicionado según decreto publicado el 6 de diciembre de 1977.

³ Sobre la importancia de la elección presidencial de ese año y su impacto en el régimen político mexicano, véase: Medina, L. *Evolución Electoral en el México contemporáneo*. México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978. (Reforma Política).

problemas y restricciones que se presentan por efecto de las limitaciones que le imponen la sociedad y sus propios remanentes caudillistas no superados. Esta ha sido la Reforma Electoral. No sólo porque ahí radica el fundamento de legitimidad, sino también, y no menos importante, porque ha resultado un recurso legal-institucional y de concertación, para dirimir estas fuertes tensiones, aprovechando la contribución de quienes propugnan por la democratización fuera y dentro, y todo ello, sin poner en riesgo al conjunto del sistema y sin sacrificar lo ganado en vida institucional, en reglas de representación y en solidez de la estructura de participación.

El país ha visto verificarse las elecciones presidenciales desde 1940 hasta 1982, cada vez con una distinta ley electoral. El hecho tiene un doble significado: el de la adaptación casuística según cada nueva situación; pero también el de la consideración a las nuevas presiones y exigencias que no se pueden desatender. Tiene un corolario: la convicción, hasta ahora dominante en el Estado, de que él es el principal responsable del avance de la democracia en el país, y que a su responsabilidad de procurar la igualdad social se asocia la de no descuidar la participación política.⁴

De esta forma, la reforma electoral se ha convertido en el instrumento por excelencia de la "planificación de la democracia", lo que a primera vista pareciera ser un contrasentido, pero que no es así. Por lo menos a la luz de las difíciles relaciones entre un Estado con responsabilidades igualitarias y una sociedad con fuerte tendencia al privilegio, a la desigualdad y a la marginación de amplias capas sociales. Pero todavía más grave, una sociedad cuyos sectores privilegiados distan mucho de sentirse comprometidos con el apoyo y el estímulo a la participación democrática, y para los que su asociación con quienes medran de las deformaciones oligarquizantes y burocráticas del sistema es fácil y posible.

Lo cierto es que en cualquier caso, la Reforma Política Electoral ha sido algo más que un recurso instrumental para mantener en el poder a una élite. Antes ha sido un medio de abrirse, sin poner en riesgo el régimen político, a nuevos sectores y a nuevas organizaciones hasta entonces no alojadas en el cuerpo representativo de la Nación.⁵ Basta con revisar los cambios en los mecanismos de control, de incorporación a los cuerpos electorales y de registro de votantes, para apreciar los cambios positivos.

A la luz de estos hechos, se entiende la supuesta paradoja de una democracia "planificada". Pero lo cierto es que desde el propio régimen se tienen que ir creando las condiciones para la incorporación de nuevas fuerzas. Algo totalmente

⁴A partir de los años cuarenta, el proceso electoral se ha regido por las siguientes leyes: "Ley Electoral Federal" de 7 de enero de 1946; "Ley Electoral Federal" de 4 de diciembre de 1951; "Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal" de 28 de diciembre de 1963; "Ley Federal Electoral" de 5 de enero de 1973; "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales" de 28 de diciembre de 1977" y "Reformas Constitucionales y Nuevo Código Federal Electoral" de 12 de febrero de 1987. Véase: Moya Palencia, M. *La Reforma Electoral*, México, Ediciones Plataforma, 1964; Medina, L. op. cit., Comisión Federal Electoral. *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*; especialmente, "Memoria del proceso federal electoral 1981-1982." México, Comisión Federal Electoral (No. X, 1982, pp. 5-20. Bibliografía). Véase también: *La Nueva Legislación Electoral Mexicana*, México: La Comisión. México, Comisión Federal Electoral, Secretaría Técnica, 1987.

⁵Por su carácter más específico no se incluyen aquí, pero no puede dejar de mencionarse, pues corroboran esta particularidad del régimen, la reforma del presidente Ruiz Cortines, de 17 de octubre de 1953, que incorporó a la mujer como sujeto de derechos políticos tanto activos como pasivos, y la exclusiva del Artículo 34 constitucional, de 22 de diciembre de 1969, que redujo la edad de 21 años a 18, para los mexicanos no casados, como requisito para tener acceso a la ciudadanía.

distinto a la llamada "democracia otorgada". En todo caso, si es que los títulos fueran necesarios, sería más apropiado considerarla como "Democracia de Incorporación Creciente".

Dado que la sociedad ha carecido de vigor para dar forma por sí misma a la democracia, por su doble limitante —el desinterés de los sectores privilegiados y la marginación socio-económica de los grandes sectores medios y populares que determinan su unidad de alianza en el seno del Partido de Estado—, el propio Estado ha tenido que hacerse cargo del problema de la participación.

Como las tendencias encontradas son fuertes, sobre todo en un país dependiente, expuesto a presiones externas que apoyan a sectores nacionales con inercias centrífugas, el Estado ha tenido que poner límites. El principal, la sobrevivencia del orden institucional, pero salvaguardando las normas de la democracia representativa y especialmente de la legitimidad electoral. De esta forma, cíclicamente, se abren espacios y se amplía la representación, de acuerdo a nuevas fuerzas políticas, gestadas en el ciclo previo, una vez organizadas y comprometidas con la legalidad y legitimidad del régimen, con plenos derechos para la defensa de sus puntos de vista y proyecto, con el único límite de que no pongan en riesgo el orden de conjunto.

Es claro que nada ha sido otorgado. Se reconocen nuevas presencias organizadas y avaladas por un apoyo electoral que las legitima y que les otorga, eso sí, un lugar como auténtica representación. De su capacidad de mantener esa representatividad, puesta a prueba en cada ciclo electoral, es de la que depende su permanencia o su sustitución. Es por esto, y a pesar de las limitaciones, que nadie puede negar que hoy el espacio electoral del régimen político mexicano es más amplio y cabal, pero sobre todo, menos sujeto a las formas de la representación caudillista.⁶ Desde luego que el perfeccionamiento de la representatividad es ya un problema de los partidos y no del Estado.

No necesariamente ha sido la mejor solución. Pero es innegable que se ha preservado la paz pública en un grado que resulta ejemplar entre los países dependientes; se ha mantenido el orden de libertades y siguen abiertas las alternativas de democratización que exigen cada vez más agrupamientos, lo prueba el intenso debate con este propósito que vive el país desde mediados de los años setenta.

De aquí que deban considerarse, entre los programas políticos del periodo, a las reformas electorales, pues es el propio y el característico del Estado. Por cierto, un principal actor político, conciente y con responsabilidades claras en el propósito de la democratización.

No cabe aquí reproducir el extenso cuerpo de leyes, principalmente porque existen ediciones completas y accesibles. Es por ello que sólo se reproduce lo que constituye el cuerpo doctrinario de las reformas políticas que se han reconocido como tales: la propuesta por el presidente López Mateos en 1962; la del

⁶El caudillismo y caciquismo no sólo son formas de control y manipulación, cuando logran adaptarse a un régimen representativo se transforman ellas mismas en formas de representación. Claro está que no es un derecho atribuido y otorgado sino que se trata de un privilegio que se arroga el líder. Esta malsana coexistencia entre régimen y formas impuestas de representación fue el resultado de que, aunque se lograra un avance notable con la formación del PNR, la sociedad civil no tuviera los recursos para superar y erradicar a los caudillos. Ello explica las oposiciones caudillistas, electorales, hasta 1940. Problema al que, justamente, se enfrentan las reformas políticas.

presidente Echeverría en 1973; la del presidente López Portillo en 1977, y la más reciente del presidente De la Madrid de 1986.

Para que el sistema electoral tenga una dimensión equivalente al de las fuerzas políticas en escena, es necesario que existan las condiciones para la incorporación institucional de éstas. Por virtud de una serie de procesos que inclinaron a diversos agentes al uso de la violencia, se produjo su aislamiento del sistema institucional. Este hecho no fue soslayado por la intención democrática que inspiró la Reforma política de 1977. Y fue así, que, con el objeto de abrir plenamente el espacio institucional a todas las fuerzas políticas, incluso las que se habían visto marginadas, se promulgó una ley de amnistía en 1978. Por medio de ella, los Poderes de la Unión crearon las condiciones para la plena integración de todos los agentes políticos interesados en fortalecer la vida democrática de la Nación. Fue tal como se observó en el dictamen de la Cámara de Diputados, un acto por el que se constataba la solidez del orden institucional y por el que, además, se le reforzaba, a través de la integración de las más diversas corrientes.

Sólo es necesario consignar que las dos últimas han resultado de un serio proceso de consulta, que justamente indica la voluntad de incorporar, en la que radica el sentido de estas reformas.

Por su importancia en la creación de espacios para la participación, se agregan otros textos, los que tienen que ver con la Reforma del Gobierno Municipal, relativas al Artículo 115, del presidente De la Madrid. Asimismo, la iniciativa para la creación del órgano de representación del D.F. Por su importancia, se le acompaña de la propuesta con el mismo propósito presentada por cinco partidos de oposición.

Pero no sólo en el Poder Legislativo y en el Ejecutivo se crea el espacio de la vida democrática. Es fundamental la inserción en y el compromiso con todo ello del Poder Judicial. De aquí que se incluya también la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones a los artículos relativos al llamado control de la constitucionalidad, que la deposita de manera exclusiva en la Suprema Corte de Justicia.

Exposición de motivos del C. Presidente. Lic. Adolfo López Mateos para establecer un nuevo Sistema Electoral diciembre 21, 1962¹

Reforma Electoral para Vigorizar La Vida Democrática

Con el fin de dar un nuevo impulso al desarrollo cívico del país de ampliar y vigorizar el régimen democrático, dentro del cual el Parlamento tiene una importancia esencial, el presidente López Mateos promovió ante el Congreso de la Unión, el 21 de diciembre de 1962, la reforma a los artículos 54 y 63 de la Constitución, mediante esta reforma, que creó los "diputados de partido" se propició la participación en el Congreso de las diversas corrientes de opinión nacional; se aumentó considerablemente la representación de los partidos minoritarios; se reconoció a los Diputados, aparte de su función Legislativa, la de su comunidad y se introdujeron otras modificaciones que acrecientan la responsabilidad de la función política.

La primera Cámara de Diputados pluripartidista correspondió a la XLVI Legislatura y a la primera mitad del régimen del Presidente Díaz Ordaz, a quien en la anterior Administración, en su calidad de Secretario de Gobernación tocó formalizar la iniciativa y contribuir a la creación de las condiciones que la hicieron posible.

Esta Legislatura se integró con Diputados de los cuatro Partidos Políticos Nacionales, jefaturas respectivamente por los CC. Alfonso Martínez Domínguez, del Partido Revolucionario Institucional; Lic. Adolfo Christlieb Ibarrola, Presidente del Partido Acción Nacional; Lic. Vicente Lombardo Toledano, Presidente del Partido Popular Socialista; y Gral. de Div. Juan Barragán, Presidente del partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión:

El pueblo de México se encuentra en una etapa de perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales, que requiere la consciente y cada vez más activa participación de todos los ciudadanos, sin distinción de ideología, de Partido Político o de condición personal, en el cumplimiento de las grandes tareas nacionales, porque nuestro país es la Patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con él, ni postergado o excluido de la obra común que nos incumbe, todos debemos trabajar, permanentemente, en bien de México.

Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos Partidos Políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se haya criticado

al Sistema Mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas, que se duelen de que un solo Partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular.

Para consolidar la estabilidad política orgánica de que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y, muy principalmente, las que, estando agrupadas en Partidos Políticos Nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica.

Cualquiera reforma electoral que no estuviese acorde con la tradición de nuestro sistema constitucional, tropezaría con la censura no sólo de los juristas, sino también de todos aquellos interesados en la marcha de los asuntos políticos del país, es decir, de los ciudadanos en general.

Si las minorías tienen un derecho a representación, con la realidad política del país, exige que las grandes mayorías de ciudadanos que en los comicios se pronuncien a favor de un Partido Político, mantengan en el Congreso el predominio que corresponde a su condición mayoritaria.

En síntesis: tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir.

Por otra parte, no sería bien aceptada en las diversas Entidades Federativas del país la supresión del sistema de Diputados por circunscripción territorial, pues se considera que la comunidad humana residente en cada Distrito Electoral, no tiene un representante en el Congreso sólo para discutir leyes, sino que conforme a las viejas prácticas mexicanas, el diputado es, además de legislador, un expositor de las necesidades y problemas del Distrito que representa y un obligado gestor del pueblo que lo eligió. Ello explica que, previsoramente, la Constitución exija la vinculación y el arraigo (nacimiento o vecindad) de los candidatos respecto a la circunscripción que aspiran a representar, tanto para la eficacia de sus gestiones, por el conocimiento de las causas que las originan, cuanto para que, por el trato directo con los comitentes, puedan lograr su apoyo al constituirse en promotores de la cooperación social.

Ante la imperiosa necesidad de conservar la vieja tradición mexicana del sistema de mayorías, por una parte y, por la otra, ante la urgencia de dar legítimo cause a la expresión de los Partidos Políticos Minoritarios; y después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la realidad nacional, sea netamente mexicano.

Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en

¹ "Reforma electoral para vigorizar la vida democrática", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México ante La Nación 1821-1984* 2ed., 6 vols., México, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, Quetzal, vol. VI.

mantener el principio de mayorías complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos "diputados de partido".

Para que el sistema funcione correctamente debe tener dos condiciones: una en cuanto al mínimo de votos obtenidos y, otra, en cuanto al máximo de "diputados de partido".

Se ha calculado que un Partido necesita obtener un dos y medio por ciento de la votación total nacional, que es una proporción fácilmente asequible, para tener derecho a la obtención de "diputados de partido". Esta condición obedece a la necesidad de impedir que el sistema degenera en un inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes de opinión realmente apreciables por el número de quienes las sustenten, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma, y es connatural de toda organización parlamentaria, que dentro de la representación popular, estén las minorías, siempre y cuando tengan también un mínimo de significación ciudadana.

Las corrientes de opinión que no tengan el respaldo de un número suficiente de ciudadanos para hacerlos respetables, no tienen, realmente, por qué estar representadas en el Congreso de la Unión.

Para conservar como sólida base del sistema el principio de la mayoría, se limitan a veinte los "diputados de partido".

Por otra parte, debe buscarse que el sistema de protección a las minorías, dándoles una legítima representación en el Congreso, permita una oposición organizada que no solamente se concrete a hacer labor de crítica, sino que, además, por el número de miembros con que cuente, pueda formar equipos de trabajo y esté en capacidad de formular proyectos que sirvan para el mejor gobierno del país.

El sistema dejará de operar automáticamente, cuando los partidos políticos tengan fuerza suficiente para mantener una representación numerosa por mayoría, y volverá a operar, también automáticamente, como garantía de que las minorías serán escuchadas, cuando un Partido mayoritario adquiera una gran preponderancia en el país.

El sistema propuesto, tendrá como consecuencia la desaparición de los partidos que no representen una corriente real de opinión en el país y la vigorización y desarrollo de los que respondan al sentir de sectores apreciables de nuestra población.

Las reglas que deben regir el sistema electoral proyectado, pueden precisarse así:

- a) No tendrán representación alguna, salvo las derivadas de los triunfos que por mayoría obtengan en Distritos Electorales concretos, los partidos que no

alcancen cuando menos el dos y medio por ciento de la votación nacional total es esa elección de diputados.

- b) Los partidos que logren el dos y medio por ciento de la votación nacional total tendrán derecho a que se les reconozcan, por ese solo hecho, cinco "diputados de partido", aún cuando no hayan obtenido triunfos por mayoría en ninguno de los Distritos Electorales correspondientes.
- c) Por cada medio ciento de la votación nacional, que sobre el dos y medio antes señalado obtenga un Partido, tendrá derecho a que se le reconozca un diputado más.
- d) El número de diputados de partido que pueda lograr un Partido Político en elección directa, no tiene más límite que el del número de distritos electorales.
- e) El número de "diputados de partido" que pueda lograr cada Partido Político, no excederá de veinte en ningún caso.
- f) Si un Partido Político obtiene veinte o más triunfos por el sistema de mayoría, no tendrá derecho a "diputados de partido".
- g) Si un Partido Político logra menos de veinte triunfos por el sistema de mayoría, tendrá derecho a completar hasta veinte diputados, en razón de los porcentajes de votación que sus candidatos acumulen, si satisface además los otros requisitos.
- h) Solamente podrán acreditar "diputados de partido" los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido su registro cuando menos con un año de anterioridad a la fecha de las elecciones relativas; esta disposición trata de evitar la multiplicación de los partidos ocasionales, formados exclusivamente con fines oportunistas para esa elección.
- i) Para acreditar a los diputados que correspondan a un Partido en función del dos y medio por ciento básico de votación, no se deducirán los votos de los candidatos del propio Partido que hubieren obtenido mayoría.
- j) En los casos en que se acrediten "diputados de partido", no será arbitraria la designación de las personas, ni se seguirá el orden que pretenda su Partido, sino que serán declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no habiendo alcanzado mayoría, hayan logrado el más alto porcentaje de sufragio en relación a los otros candidatos del mismo Partido. Además de ser, evidentemente, una norma equitativa, se evitará así la creación de castas privilegiadas.
- k) Se establece expresamente que los Diputados electos por razones de porcentaje tendrán la misma categoría constitucional y los mismos derechos y obligaciones que los electos por mayoría de votos en los distritos electorales.

La reforma tendría como consecuencia, que hubiera, además de los ciento setenta y ocho diputados electos por mayoría en sus respectivos distritos, lo que resultaron como "diputados de partido", en los términos del proyecto.

Una asamblea legislativa con un número básico de ciento setenta y ocho miembros, como el que tiene en la actualidad la Cámara de Diputados, es lo suficientemente numerosa para mantener la independencia de criterio de sus miembros y permitiendo la libre expresión de las diversas opiniones de los partidos representados, conservar la unidad de acción indispensable para no convertirse en un organismo infecundo.

Con el sistema que se propone, dentro del actual número de partidos, si no de ellos alcanzara ciento setenta y ocho triunfos por mayoría, y los otros cuatro obtuvieran, cada uno, por razón de porcentaje, veinte diputados, la Cámara tendría un máximo de doscientos cincuenta y ocho diputados, número que resulta excesivo, comparativamente con las asambleas parlamentarias de otros países.

Como los partidos minoritarios al obtener veinte diputados por mayoría, dejarían de tener derecho a "diputados de partido" al dejar de operar totalmente el sistema, por virtud de que los cuatro partidos minoritarios tuvieran veinte curules, por mayoría, cada uno, la Cámara volvería a su número de ciento setenta y ocho.

Ante estos dos extremos, en que se citan a manera de ejemplo, cabría toda una gama de posibilidades.

El sistema mixto ideado se considera aplicable a la Cámara de Diputados, pero no a la de Senadores.

Nuestra estructura política se basa en la teoría constitucional del equilibrio representativo de los grandes y pequeños Estados. La lucha entre los grandes Estados, que lógicamente trazarían de atribuirse una representación mayoritaria, y los pequeños, que pretenderán estar en plan de igualdad, se resuelve por medio del sistema bicameral, en el que la Cámara de Diputados se integra por un principio de mayorías y, por tanto, los Estados de mayor población tienen más representantes, mientras que en el

Senado, elemento equilibrador en éste como en otros senados, los Estados se ven representados paritariamente, sin importar el número de sus habitantes.

La sabiduría del sistema ideado por los Constituyentes Mexicanos y la obvia necesidad de mantener el equilibrio entre todos los Estados con el doble principio de integración, uno por cada Cámara, nos hace apoyar enfáticamente la conservación de la vieja fórmula, igualdad de los Estados en el Senado y proporcionalidad demográfica en la Cámara de Diputados.

Una consideración más, de carácter general: los derechos que a favor de los Partidos Políticos y de los ciudadanos se estatuye en la Constitución, deben traer aparejada la correlativa responsabilidad. En efecto, quien admite figurar como candidato y, posteriormente, resulte electo, contrae la estricta obligación de presentarse con la oportunidad debida al desempeño de la comisión que el pueblo le confiere. En caso de no hacerlo sin causa legal justificada, a juicio de la Cámara que corresponda, debe ser sancionado en los términos que marque la ley. Si un Partido Político postula candidatos en una elección, incurre en la pena que señale la ley si después acuerda que, quienes de entre ellos resultaren electos, no se presente al desempeño de su cargo.

Por último, en razón de la especial integración de la Cámara de Diputados, puede presentarse en la práctica el problema del quórum necesario para cubrir sus sesiones o ejercer su cargo; en efecto, no podrá precisarse previamente el número de miembros de entre ciento setenta y ocho como mínimo y doscientos cincuenta y ocho como máximo con que contará en definitiva.

A reserva de incluirlo en la Ley secundaria, podría adelantarse, como norma interpretativa, el criterio de que debe tomarse como base el número de ciento setenta y ocho miembros, mientras no se termine la calificación de todos los casos electorales y, posteriormente, la base será el número total de los que hayan sido declarados electos.

México, D.F., 21 de diciembre de 1962.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. ADOLFO LOPEZ MATEOS.

Exposición de motivos de la Reforma Política del C. Presidente Lic. Luis Echeverría Álvarez¹

**CC. Secretario de la Cámara de Diputados del
Honorable Congreso de la Unión,**

Presentes:

La Revolución Mexicana representa la decisión popular de marchar por el camino de la democracia. A partir de 1917, cada gobierno ha contribuido a la superación de nuestras instituciones, en la medida que lo han permitido las circunstancias históricas.

Nuestro sistema político se ha venido perfeccionando incansablemente. Sus postulados básicos, la efectividad del sufragio y la no reelección, han inspirado la revisión sistemática de una legislación electoral que juzgamos avanzada pero que siempre consideramos perfectible. La existencia de un marco institucional que favorece la organización de las corrientes de opinión significativas en la vida nacional y permite su representación en el Poder Legislativo, consolida nuestra estabilidad democrática y abre amplias posibilidades a la expresión legítima de la disidencia ideológica. Con perseverancia se ha venido ampliando la participación cívica: se confirió el voto a la mujer y a la juventud, enriqueciéndose la vida política con su presencia digna, entusiasta y renovadora; la organización de los comicios es cada vez mejor; se registra un acrecentado interés en los negocios públicos y se ha forjado una sólida conciencia colectiva para vigilar la pureza de la expresión de la voluntad popular.

POR UNA TRANSFORMACIÓN SOCIAL CUALITATIVA

Este avance político ha sido medio para que la Nación continúe avanzando hacia la consecución de sus fines. Mediante el afianzamiento de los métodos democráticos, se ha alcanzado una estabilidad política fecunda, que ha permitido la expansión económica, multiplicar las fuentes de trabajo, incrementar la educación popular y coordinar los variados y heterogéneos factores de nuestra estructura social, para ir construyendo la democracia política y económica en la que estamos empeñados. Nos proponemos llevar adelante la transformación social, no sólo cuantitativa sino fundamentalmente cualitativa, para abrir amplios cauces al desenvolvimiento individual y colectivo, en un clima de confianza, de respeto a la ley y de concordia nacional.

Para el Gobierno de la República el desarrollo económico y el desarrollo político son dos factores inseparables de un mismo proceso: el desarrollo integral que comprende también un desenvolvimiento social y cultural.

Sabemos que la estabilidad política, indispensable para la eficacia de nuestras instituciones, no puede resultar del simple crecimiento económico, sino que debe sustentarse en la justicia social y en el incremento real de la parti-

cipación política de los ciudadanos. La democracia sólo se concibe cuando existe una efectiva integración del pueblo en el ejercicio del poder y cuando la colectividad disfruta equitativamente los beneficios de la riqueza que produce.

La democracia exige asimismo que en todas las asociaciones sociales se conjure la apatía y la pasividad, que el pueblo y el gobierno estén identificados en preocupaciones y objetivos, que se mantenga viva la conciencia de la corresponsabilidad en la dirección y en la acción, y que cada ciudadano, grupo o partido sepa defender sus derechos y asumir sus obligaciones.

ACELERAR EL DESARROLLO POLITICO

Con base en una intensa consulta popular, la presente administración inició en el pasado período legislativo, que hubo de continuarse en un período extraordinario, una serie de reformas en la esfera económica y social, que se consideraron necesarias para renovar instituciones y aportar mejores instrumentos de progreso. Nos abocamos ahora a proponer reformas a la Carta Fundamental para acelerar el desarrollo político.

Desarrollar el sistema político implica una continua revisión de todos los elementos que lo forman, a fin de incrementar su racionalidad y capacidad. Fundamenta a nuestras instituciones una filosofía democrática social y el proceso cívico debe permitir, en consecuencia, una cada vez mayor y más calificada participación de los ciudadanos en la orientación de las actividades gubernamentales, propiciar en todo momento una adecuada y eficiente representación popular, incorporar a las nuevas generaciones al ejercicio del poder público, facilitar la articulación de los intereses minoritarios, brindarles conductos para su expresión legítima y alcanzar resultados que correspondan efectivamente a las aspiraciones de las mayorías.

Siguiendo estos lineamientos que, a juicio del Ejecutivo corresponden al espíritu de nuestras normas y a los objetivos generales de la nación, me permito someter a la soberanía de esta Representación Popular, diversas reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

REFORMAS AL ARTICULO 52 CONSTITUCIONAL

Por mandato de la ley, los organismos electorales deberán proceder el año próximo a adecuar la división distrital territorial a los resultados del IX Censo General de Población de 1970, supuesto que en 1973 habrán de celebrarse elecciones de diputados federales. La población, según lo registró el Censo, se ha incrementado hasta 48,377,363 habitantes, lo que indica que de mantenerse la proporción señalada en el artículo 52 Constitucional, que es de 200 mil habitantes o fracción que pase de 100 mil para elegir a un diputado federal, el número de distritos electorales aumentaría de los 178 actuales a 241 con el consecuente acrecentamiento de diputaciones que podría traducirse en un entorpecimiento del proceso legislativo.

¹ *La Reforma Política del Presidente Echeverría, México, Cultura y Ciencia Política, 1973.*

Abundantes razones históricas y de técnica parlamentaria nos indican la conveniencia de ceñir los órganos deliberantes a una dimensión apropiada que permita la participación real y efectiva de sus componentes en la toma de decisiones.

La experiencia nacional demuestra que el ajuste periódico del número de habitantes que deben integrar los distritos electorales, de acuerdo con los incrementos demográficos, ha producido legislaturas responsables e identificadas con su base popular. Tal es el caso de las reformas realizadas en: 1928, que elevó la base numérica de 60,000 a 100,000 habitantes; la de 1942, que elevó a 150,000; la de 1951 a 170,000 y la de 1960 a 200,000.

En todas estas reformas privó, invariablemente, el afán de asegurar la eficiencia en el funcionamiento de las Cámaras y su fidelidad para traducir en normas los intereses de la República.

Cada representante al H. Congreso de la Unión no lo es solamente de su Distrito Electoral sino de la Nación en su conjunto. Por otra parte, la validez de una asamblea popular no se mide por el número de sus integrantes, sino por la responsabilidad, eficacia y lealtad con que cumplan el mandato conferido.

Las actuales condiciones de nuestro país permiten que los representantes mantengan estrecho contacto con el pueblo. La incesante mejora de nuestros medios de transporte y vías de comunicación, la información que llega a todas las latitudes del territorio nacional hacen innecesario el crecimiento desmedido del número de diputaciones.

Con la modernización del país, los estratos sociales están cada vez mejor organizados y sus intereses más racionalmente definidos, lo que hace factible que un individuo actúe genuina y eficientemente en nombre de núcleos de ciudadanos cada vez más amplios. Los partidos políticos, a su vez, contribuyen a lograr una representatividad más orgánica.

UNA DIMENSION ACORDE AL SISTEMA REPRESENTATIVO

A partir de un estudio de la nueva estructura demográfica del país, se propone al H. Congreso de la Unión, que la distribución de los distritos electorales se realice sobre la base de un diputado por cada 250,000 habitantes o fracción que exceda de 125,000. Se calcula que esta cifra elevaría aproximadamente a 194 los distritos electorales, o sea 16 más de los actuales. El aumento mantendrá a la Cámara dentro de una dimensión operacional acorde con la tradición parlamentaria mexicana y conforme al sistema democrático representativo.

Por otra parte, un crecimiento razonable del número de distritos electorales, permitirían no alterar sustancialmente el padrón electoral y la credencial permanente de elector, pues no variaría la actual demarcación de la mayoría de los distritos electorales. Asimismo, al no modificarse sino en mínima parte la composición de las circunscripciones, los partidos políticos no se verán obligados a modificar sustancialmente su organización interna, que se

estructura también con base en la división distrital electoral.

Siempre que el Honorable Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en su caso, aprobaran esta Iniciativa de reformas al Artículo 52 Constitucional, la Comisión Federal Electoral podría proceder, como lo indica la Ley Electoral Federal, a hacer una nueva distribución de los distritos electorales en que se subdivide el país, en los términos de los nuevos índices.

REFORMAS A LOS ARTICULOS 55, FRACCION II Y 58 DE LA CONSTITUCION

Se propone, asimismo, reducir la edad para ser sujeto de voto pasivo, de manera que pueda elegirse diputados de 21 años y senadores de 30.

Este enunciado reconoce una estrecha vinculación con la reforma del Artículo 34 de la Constitución, que incorporó la juventud a la formación de la voluntad de la Nación. El régimen de la Revolución advirtió desde entonces que la evolución de nuestro marco jurídico hacía de los jóvenes de dieciocho años sujetos de numerosos derechos y obligaciones y por lo tanto debía concedérseles también el derecho a participar en la conformación de las grandes decisiones nacionales. La numerosa y entusiasta votación de los jóvenes en las elecciones generales de 1970, demostró la validez de la decisión tomada. Proponemos ahora que se abran las puertas a las nuevas generaciones para su mayor participación en el ejercicio del poder político.

Un análisis de las condiciones de existencia de la juventud contemporánea, de la información que posee, de su desempeño en los diversos aspectos de la vida social, en los sindicatos, en las asociaciones rurales, en los grupos culturales y en los partidos, permite concluir que a los 21 años los ciudadanos han adquirido ya experiencia en el manejo de intereses que trascienden los de la vida familiar.

Reducir a la edad de 21 años el requisito para ser electo diputado, corresponde a un viejo anhelo revolucionario, que en nuestro momento es posible considerar. Vozes muy destacadas del Contituyente de 1917 se pronunciaron por la elegibilidad de los diputados a partir de los 21 años. "Fueron los jóvenes quienes hicieron la Revolución", se afirmó en Querétaro para promover la medida. Hoy la Revolución está en posibilidad, de ser aprobada esta iniciativa por el Poder Legislativo, de asociar a las nuevas generaciones a la representación Nacional. Para ello se propone la modificación correspondiente a la fracción II del Artículo 55 de la Constitución.

También se propone reformar el artículo 58 a fin de reducir la edad requerida para acceder al Senado. La exigencia de haber cumplido 35 años, ya no corresponde al presente. Sin embargo, es válido aún demandar un número mayor de años de experiencia cívica para integrar este cuerpo que para la Cámara de Diputados. El Senado es una asamblea cuya función equilibradora exige una más prolongada práctica política. A juicio del Ejecutivo, actualmente, las cualidades que requiere el cargo de senador de la República se alcanzan plenamente a los 30 años.

La reducción del requisito de edad para senadores, que se propone, tiene además antecedentes en nuestra historia constitucional, La Constitución de 1824, que estableció por primera vez este cuerpo legislativo, fijó como requisito para acceder a él, la edad de 30 años. Posteriormente, las constituciones centralistas aumentaron la edad exigida, pero al restablecerse el Senado, por iniciativa de Benito Juárez, consumada en 1874 por Sebastián Lerdo de Tejada, se volvió a fijar la edad establecida originalmente en 1824.

ACRECENTAR EL PAPEL HISTORICO DE LA JUVENTUD

La posibilidad de compartir la responsabilidad del Poder Legislativo a más temprana edad, permitirá introducir en el estudio y debate de las normas de la República, el pensamiento y la inquietud de nuestra juventud, acrecentándose con ello su papel histórico.

Para los partidos políticos estas reformas constitucionales, de aprobarse, se traducirán en un importante estímulo para multiplicar la militancia de los jóvenes, y contribuirán a fortalecer más aún sus cuadros y plataformas con las aptitudes, el optimismo y el sentido crítico que despliegan.

Por otro lado, reducir la edad mínima requerida para ingresar al Poder Legislativo, permitirá que se pueda dar en ambas Cámaras, no sólo una mejor representación política, sino una más adecuada representación social. Es la nuestra una Nación de población joven; más de la mitad es menor de 21 años y el 70% no alcanza a los 30.

Ampliar a los jóvenes la oportunidad de servir, es ratificar nuestra confianza en ellos como una realidad actuante. Su aportación constructiva y creadora resulta indispensable para labrar el presente y el futuro de México. Es también manifestación de nuestro compromiso institucional de estimular, mediante procedimientos democráticos, el relevo de las generaciones en los puestos de mando de la sociedad, tanto en los campos de la cultura, de la ciencia y de la economía como de la política. Nuestro sistema debe demostrar que cualquier joven puede ser capaz, con esfuerzo, con vocación, con preparación y limpieza de miras de coadyuvar a la transformación del país.

REFORMAS A LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTICULO 54 CONSTITUCIONAL

El pueblo Mexicano ha demostrado su capacidad por darse nuevas formas e instituciones que le han permitido ir alcanzando sus objetivos, sin extraviar la ruta fijada en la Constitución. Así estableció en 1963, con perfiles originales, un mecanismo de representación de las minorías en la Cámara de Diputados.

Con respecto de los principios fundamentales de la democracia, que se sustenta en el gobierno de las mayorías, la modalidad de "diputados de partido" ha permitido la incorporación de las corrientes minoritarias al trabajo legislativo.

Paralelamente, el sistema electoral ha mantenido abiertas las vías para que los partidos políticos obtengan el triunfo mayoritario, que es su objetivo esencial. El pre-

dominio de la mayoría conserva la naturaleza democrática que asegura a todos los ciudadanos el máximo de libertad, y salvaguarda los derechos de las minorías.

Está protegida la garantía de asociación política y las ideas se expresan sin cortapisa. Los representantes de las mayorías llevan a cabo sus funciones dentro de un marco jurídico que obliga a la reflexión y buen juicio, y por ley, los acuerdos de mayor trascendencia se toman por mayorías calificadas.

La representación de las minorías en el Congreso ha contribuido, a su vez, de manera importante a la ponderación de los representantes mayoritarios, por tratarse de una presencia actuante, que obliga a la fundamentación racional de los proyectos y a debatirlos y contrastarlos. Pero además, el procedimiento se ha traducido en un avance político general. Los partidos se han fortalecido, en diferentes formas y grados; se multiplicó la concurrencia a los comicios y los ciudadanos están adquiriendo la confianza de que sus opciones ideológicas tienen la posibilidad real de manifestarse en el recinto parlamentario.

UN MECANISMO REPRESENTATIVO MAS AGIL

Ante esta nueva coyuntura y fieles al propósito de mantener el progreso cívico en marcha, se estimó pertinente reestudiar el mecanismo de representación de las minorías, para adecuarlo al avance que su propia introducción produjo. Sin conculcar su esencia y propósitos, es posible plantear reformas susceptibles de hacer aún más fecundo su concurso al Poder Legislativo.

El sistema funciona bajo dos condiciones consustanciales. Demanda la obtención de un mínimo de sufragios para acreditar "diputados de partido" y establece un límite máximo al número de los representantes de los partidos que se benefician del mecanismo de elección de minorías, yuxtapuesto al de elección mayoritaria.

La experiencia de tres elecciones sucesivas, revela que la obtención del 2.5% de la votación, exigido como mínimo para que las minorías organizadas ingresen al Congreso, resulta difícil de alcanzar para algunas de ellas. Sin embargo, representan grupos que aglutinan corrientes arraigadas en la sociedad o ideologías consistentes. Es menester, por ello facilitarles aún más la entrada a la tribuna de la representación nacional, su voz aporta beneficios, presenta disyuntivas y enriquece la discusión y el contenido de las decisiones.

En un período de transformación integral, que produce cambios acusados en la estructura de la sociedad, como es el caso de un amplio desarrollo urbano, un acelerado crecimiento industrial, ampliación de los diversos sectores de la clase media, modernización del campo, intensa movilidad de la población, es indispensable conservar expeditas las vías para la expresión política, abrir más aún las puertas a la participación organizada. No es cerrando cauces como se fortalece la democracia, sino propiciando la mejor integración de los nuevos intereses que nuestra sociedad plural y en movimiento genera de manera constante.

Somos optimistas en cuanto al futuro de la representación de minorías; su práctica debe impulsar a los grupos reducidos, pero estructurados, a captar un apoyo electoral que los consolide y con ello colaborarán en la importante tarea de ofrecer cauces legales de acción a las ideologías divergentes.

Por todas estas consideraciones se planea reformar las fracciones I y II del artículo 54 Constitucional. Se sugiere que los partidos políticos que obtengan el 1.5% de la votación total—en vez del 2.5% requerido actualmente—puedan acreditar cinco diputados de partido. A partir de ese por ciento inicial, seguirá operando el principio vigente, o sea que por cada .5% adicional de la votación total que obtenga cada partido, acreditará un diputado más, hasta el límite máximo.

De acuerdo con las reformas que se proponen al artículo 52 constitucional, se calcula que se incrementarán en 16 los distritos electorales, lo que equivale a menos del 10% ya que actualmente existen 178. Este aumento alterará la relación establecida originalmente entre diputados de mayoría y de la minoría. Por lo tanto, dentro del mismo propósito de apertura democrática corresponde mantener la proporcionalidad, y tomando en cuenta, además, que la implantación del sistema ha estimulado una mayor votación en favor de las minorías, se plantea también la modificación del tope máximo de 20 diputados, fijado en las disposiciones en vigor. Se propone a la opinión soberana del Poder Legislativo, que los partidos políticos minoritarios puedan acreditar hasta 25 "diputados de partido", lo cual significaría un incremento del 25% en la representación minoritaria. Funcionará la reforma conforme a las siguientes reglas:

Cuando un partido político no obtenga triunfos por el sistema de mayoría en ninguno de los distritos electorales, pero logre el 1.5% de la votación para diputados federales en todo el país, tendrá derecho a que se le reconozcan por ese solo hecho, cinco "diputados de partido", y por cada .5% adicional a ese por ciento básico de votación, un diputado más, hasta 25.

ROBUSTECER EL CARACTER NACIONAL DE LOS PARTIDOS

En el caso de que un partido político, haya obtenido el triunfo por mayoría en uno o más distritos, pero siempre en número inferior a 25, tendrá derecho, si satisface los requisitos citados, a que le sean acreditados hasta 25 diputados, a efecto de lo cual se sumarán los obtenidos mediante el sistema mayoritario, a aquellos a que tenga derecho conforme al número de votos minoritarios que haya logrado.

La existencia de un máximo de diputados de partido es consustancial al sistema. No puede darse un aumento progresivo ilimitado de la representación minoritaria, puesto que llegaría a colocarse, por razón de los mecanismos de quórum y de votación parlamentarias, de manera aberrante, en situación de mayoría o al menos en obstáculo a la decisión mayoritaria. Tal resultado sería antidemocrático.

Ya se ha dicho que el sistema lleva como propósito fundamental estimular a las minorías para que obtengan triunfos mayoritarios en los distritos electorales.

Enmarcado en esta limitación, un incremento del número de diputados minoritarios será positivo para el debate democrático. Dado que el sistema impulsa a los partidos a fortalecer sus organizaciones estatales y municipales, será favorable a que los sufragios que recaben, provengan de áreas cada vez más amplias y representen mayores intereses concretos regionales. Al aumentar el número de diputados de partido, se persigue una más fiel representación al anterior de las propias minorías. Se busca así mismo, que los partidos reafirmen su carácter nacional y superen las tendencias a circunscribirse a determinadas zonas. Bajo esta perspectiva, que corresponderá a las propias organizaciones hacer realidad, es de esperarse que un mayor número de diputados de partido canalice a la Cámara una más completa información para el conocimiento de la opinión nacional y una mejor agrupación de intereses para la configuración de opciones políticas.

Al ampliarse el número de diputados de partido, las corrientes de opinión que representan, podrán hacerse oír en mayor número de comisiones camarales y contarán con más recursos humanos para la elaboración y estudio de proyectos. La presencia reforzada de los representantes de las minorías en todos los grupos de trabajo que se den en la división de las labores legislativas, en caso de ser aprobada la propuesta, obligará a los partidos a entrar al análisis de los problemas concretos, puesto que tendrán mayor facilidad para conocer en detalle los asuntos que se debaten. De esta manera, las ideologías que compiten por el voto se verán contrastadas, en mayor medida, con los más diversos aspectos de la realidad y de la práctica y el electorado podrá evaluar las verdaderas dimensiones de los programas y proyectos que en el ejercicio legislativo es capaz de concebir cada partido con base en sus principios.

La operatividad del sistema, con la ampliación de la representación de las minorías que se propone, se mantiene dentro de las exigencias democráticas; en su desarrollo óptimo, 25 "diputados de partido" por cada una de las organizaciones registradas, no vulneran la primacía de la mayoría, formada por los diputados que obtengan el triunfo mayoritario en los distritos electorales.

En suma, reducir el tope mínimo para acreditar representantes populares y ampliar el máximo, significa estimular, en todos los sentidos, a las variadas corrientes de opinión que se desarrollen en la vida política nacional.

Finalmente, sugerimos que la fracción III del artículo 54 en cuestión, conozca también una nueva redacción sin alterar su contenido. Se persigue con esto imprimir mayor claridad al texto, a fin de evitar las interpretaciones equivocadas de que fue objeto al ser establecido el sistema. Esta fracción precisa la forma en que los "diputados de partido" deben ser acreditados después de cada elección. Para superar definitivamente cualquier confusión en este aspecto, se requiere tener presente que la elección de diputados federales funciona bajo el sistema mixto, que mantiene el principio de mayoría, complementando por otro, de representación minoritaria. Tanto diputados de mayoría como de partido, se eligen en el mismo proceso, es decir la misma votación popular es el conducto para llevar al Congreso a los legisladores de mayoría y de minoría, sólo que computados los sufragios en dos operaciones y de di-

ferente manera, la primera a nivel distrital y la segunda a nivel nacional.

La primera operación consiste en computar los votos en cada distrito para señalar al candidato que obtuvo la mayoría de sufragios, mismo que será el diputado de mayoría.

La segunda operación, yuxtapuesta, se lleva a cabo fuera de toda consideración distrital. Se suman los votos que en toda la República obtuvo cada partido político. De esta adición se derivan dos consecuencias: la determinación del por ciento de sufragios recibidos por cada partido en relación con la votación total, para verificar el número de diputados de partido que le corresponde, y la verificación del número de votos que obtuvo cada uno de los candidatos de ese partido. De acuerdo con el número de diputados a que tenga derecho el partido en cuestión, se nominarán en orden decreciente a los candidatos de esa organización, empezando por el que haya obtenido más votos.

Se trata en consecuencia de una operación de recuento de sufragios por partido, para verificar cuáles de sus candidatos recibieron mayor apoyo popular y acreditarlos en el orden que los coloque el número de votos obtenidos por cada uno, para cubrir los escaños que la votación total confirió a su partido.

CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS

Estas reformas y adiciones a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que el Poder Ejecutivo somete a la elevada consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de esta Cámara, forman parte de un programa de revisión general del sistema electoral mexicano.

De merecer la aprobación del Constituyente Permanente, el Ejecutivo a mi cargo elevará a la consideración del H. Congreso, en su oportunidad, una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal. Contendrá dicha propuesta, la reglamentación de las reformas constitucionales que hoy ponemos a su disposición, y la introducción de nuevos preceptos destinados a perfeccionar la organización de los comicios y a facilitar la creación y el funcionamiento de los partidos.

Con el propósito de que el Congreso de la Unión, al abocarse al conocimiento de esta Iniciativa de reformas y adiciones constitucionales cuente con una perspectiva general de las modificaciones que el Ejecutivo se propone iniciar ante el Poder Legislativo de la República, nos permitimos enunciar esquemáticamente los temas que, entre otros, serán depositados próximamente para su estudio y decisión: reducir los requisitos que la Ley establece para la constitución de partidos políticos nacionales, en lo que se refiere al número de miembros; establecer sistemas que faciliten la acción de los partidos políticos, que les garantice un mínimo de comunicación con sus agremiados y de divulgación de sus ideologías y programas propiciándoles el acceso durante las campañas a los medios de comunicación y concediéndoles franquicias postales y telegráficas; asegurar una mayor fidelidad del registro de electores, mediante el perfeccionamiento de sus actua-

les sistemas; integrar a todos los partidos políticos, con voz y voto, en la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales y Comités Distritales, estableciendo correlativamente la responsabilidad y sanciones que de esta nueva prerrogativa se derivan; así como otras semejantes, tendientes a mejorar los mecanismos electivos.

UN SIGNIFICADO AVANCE PARA MEJORAR LA SOCIEDAD

Estas reformas complementarán, si el Poder Legislativo lo decreta, una mejor instrumentación de nuestra vida democrática. Corresponden al mismo propósito de ampliar la participación de los ciudadanos en la dirección de la Nación e implican desde luego, mayores responsabilidades para el gobierno de la República, para las nuevas generaciones de ciudadanos y para los partidos políticos. El deseo de progreso que se manifiesta en todos los ámbitos del país, permite predecir que el perfeccionamiento de las normas sustentará un avance significado en el mejoramiento de nuestra sociedad.

INICIATIVA

de Ley Federal Electoral, que presenta el C. Lic. Luis Echeverría, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

CC. Secretario de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión,
Presentes:

La democracia, en tanto forma de vida que se estructura a partir de la soberanía popular, demanda de una revisión permanente de las instituciones y procedimientos que traducen la voluntad de la nación en órganos y programas de gobierno. El sistema electoral es el lazo que une a representantes y representados; perfeccionarlo es afianzar la autonomía de la comunidad, es reforzar su capacidad para fijar por sí misma la ruta de la República.

DOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS PARA IMPULSAR EL DESARROLLO POLITICO

En una sociedad en movimiento acelerado, como la nuestra, se acentúa la necesidad de revisar sus formas de acción colectiva. Los avances políticos generan desarrollo económico y éste a su vez exige mayores avances en los mecanismos que engendran la representación de los ciudadanos en la gestión pública.

Bajo esta perspectiva, el Ejecutivo a mi cargo presentó en el pasado período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, una Iniciativa de Reformas a la Constitución General, tendiente a impulsar el desarrollo político. En la exposición de motivos se señaló que dichas reformas y adiciones a la norma fundamental, formaban parte de una revisión general del sistema electoral mexicano que se plantearía ante esta Asamblea Soberana en caso de que merecieran su aprobación las modificaciones propuestas.

El Constituyente Permanente decretó las reformas: se adecuó la base numérica de la representación nacional al crecimiento demográfico; México podrá elegir diputados

de 21 años y senadores de 30; las corrientes minoritarias podrán acreditar más diputados de partido.

Corresponde ahora someter a su consideración las otras modificaciones al sistema electoral que fueron anunciadas. Se mencionó en la exposición de motivos de referencia, que se presentarían al estudio y decisión del Poder Legislativo las siguientes propuestas: reducir los requisitos de ley para la constitución de partidos políticos nacionales, en lo que se refiere al número de miembros, establecer sistemas que faciliten la acción de los partidos, garantizándoles un mínimo de comunicación con sus agremiados y de divulgación de sus ideologías y programas, propiciándoles el acceso a los medios de comunicación y concediéndoles franquicias postales y telegráficas; asegurar una mayor fidelidad del Registro de Electores; integrar a todos los partidos políticos nacionales, con voz y voto, en los organismos electorales y revisar, en general, los actuales mecanismos electivos.

UNA NUEVA ESTRUCTURA

Un primer análisis del número de artículos de la ley vigente que era necesario reformar y adicionar para integrar a su texto los puntos anteriores, reveló que ascendían a cerca del cincuenta por ciento de dicho ordenamiento. Se encontró, asimismo, que debido a las múltiples reformas anteriores, el perfeccionamiento de la ley demandaba de una modificación de sus dos terceras partes. Además, se hizo ostensible la necesidad de mayor coherencia y claridad del conjunto.

Todo lo anterior, visto a la luz del propósito de integrar un instrumento electivo más perfeccionado, sugirió la conveniencia de presentar a su elevada consideración una nueva ley electoral.

La primera modificación se refiere al nombre del ordenamiento. El texto en vigor, en contra de la técnica legislativa tradicional, coloca el concepto "federal" en último término, propiciando constantes confusiones e incluso mantiene una contradicción con la denominación que la propia ley les asigna a los organismos electorales. La ley —como otras de su especie— debe contener primeramente la definición de su ámbito de validez y a continuación la de la materia; es, pues, una Ley Federal Electoral.

Una nueva estructura es fundamental para la funcionalidad de la ley. El proyecto se presenta buscando dividir los grandes apartados del proceso electoral. En cuanto a forma, en términos generales, la estructura persigue separar de una manera clara y práctica los aspectos declarativos y los que definen los órganos y sus funciones, de aquellos que establecen los procedimientos electorales.

Corresponde al Capítulo Primero la determinación del objeto y fines del ordenamiento. En él se reglamentan las disposiciones constitucionales sobre la materia, como fundamento indispensable de los apartados subsecuentes.

Los capítulos Segundo y Tercero tratan sistemáticamente a los partidos políticos nacionales y a los organismos electorales respectivamente. Contienen ambos cambios fundamentales en forma y contenido al am-

pliar los derechos de las asociaciones que los ciudadanos integran para participar en las decisiones políticas del país.

En la democracia pluralista, los partidos políticos cumplen y deben cumplir funciones fundamentales. Facilitar su constitución e incorporarlos plenamente a los organismos que tienen a su cargo la organización y vigilancia del proceso electoral, es integrar a todas las corrientes de opinión a la dirección del mecanismo que instrumenta y da forma a la soberanía de la Nación.

LA DEMOCRACIA, RESPETO AL PLURALISMO IDEOLÓGICO

La democracia descansa en el reconocimiento de la existencia de una variedad natural de posiciones ideológicas y prácticas en lo concerniente a la orientación de los asuntos públicos. El régimen de libertad no sólo debe permitir esta diversidad de actitudes y opiniones, sino ofrecerle además los marcos para su expresión y garantizar su desarrollo. La democracia es diálogo, confrontación de opiniones para la integración de los núcleos que definen los valores y objetivos de la comunidad.

Los partidos políticos deben ser los medios para la acción de esa pluralidad consustancial a la sociedad libre. Las opiniones sin órganos son manifestaciones impotentes. Las opiniones individuales han de concertarse para poder participar en las decisiones colectivas, la confrontación de ideas sólo puede producirse cuando están canalizadas en corrientes estructuradas. Por ello los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo.

Son por tanto los partidos instrumentos para la formación del gobierno representativo y a la vez vínculo para la constante comunicación entre los órganos del Estado y las opiniones del cuerpo electoral. El partido que cumple su función define cursos alternativos para la comunidad nacional, sintetizando en sus principios y programas los objetivos de los grupos y de los ciudadanos que representa.

Consciente de esta función primordial de los partidos, el Ejecutivo somete a la soberanía del Congreso una nueva ley electoral que no sólo persigue el fortalecimiento de estas asociaciones, sino que, además, les confiere nuevos derechos y prerrogativas que les permitirán realizar mejor sus funciones y colaborar más activamente al desarrollo cívico.

Nuestro proceso electoral descansa en la corresponsabilidad del Estado, de los partidos registrados y de los ciudadanos mexicanos en su organización, vigilancia y desarrollo.

INTEGRACION DE LOS PARTIDOS A LOS ORGANISMOS ELECTORALES

En el sistema vigente, la Comisión Federal Electoral se integra con tres de los cuatro partidos políticos nacionales. En las Comisiones Locales y los Comités Distritales, los partidos actúan, durante todo el proceso, con voz pero sin voto.

Esta Iniciativa pretende que se dé un paso fundamental en nuestro desarrollo político, al dar a todos los partidos

plena representación, con voz y voto, en la integración de la Comisión Federal, las Comisiones Locales y los Comités Distritales.

Al perfeccionar el sistema electoral por este procedimiento nuestra organización democrática se depura. La presencia de todos los partidos políticos en el seno de los organismos electorales garantizará la actuación imparcial de los órganos de decisión del sistema electivo y se aplicará con mayor fidelidad y eficacia el principio de la corresponsabilidad en la supervisión del proceso en el que se gesta y configura nuestro gobierno democrático.

Incluye la Iniciativa un Título especial de prerrogativas a los partidos políticos, las facilidades que la ley vigente les reconoce y se agregan otras que, de estimarlas favorablemente este Honorable Congreso, impulsarán sin duda nuestro desarrollo democrático. Por una parte, se conservan las exenciones a diversos impuestos de que disfrutaban los partidos en materia del timbre, las relacionadas con rifas y sorteos, sobre la renta, y el que se cause por la venta de impresos que los partidos realicen para divulgar sus principios y programas de acción. Por otra parte, se propone otorgar a las asociaciones políticas las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos específicos, medida que, de aprobarse, les aseguraría un enlace más efectivo entre sus órganos y una posibilidad mayor de relación con sus afiliados.

Se sugiere también reconocer a los partidos políticos la facultad de acceder a la radio y a la televisión, dentro del tiempo que el Estado dispone y que éste les asigne, durante los períodos de campaña electoral, para dar a conocer al electorado sus plataformas ideológicas y sus programas de acción.

ACCESO A TODOS LOS MEDIOS DE INFORMACION

Al abrirse a los partidos políticos, con el apoyo del Estado, la posibilidad de utilizar los medios masivos de comunicación para el debate de las grandes cuestiones nacionales, y a la luz de los puntos de vista de las diversas corrientes organizadas de opinión pública, nuestro sistema político dispondrá de nuevos y anchos cauces para acrecentar su desarrollo cívico. Los partidos políticos, de aceptar el Honorable Congreso esta medida, tendrán la oportunidad de comunicarse más estrechamente con los ciudadanos, de ampliar, durante las campañas, la difusión de sus tesis fundamentales, de analizar, ante la Nación, las rutas que consideren más adecuadas para el desenvolvimiento del país. Ello repercutirá en una opinión pública mejor orientada e ilustrada, y en un incremento de la participación en los procesos políticos. Paralelamente, estaremos demostrando también, una vez más, la capacidad de nuestro sistema político de perfeccionarse, de afrontar con éxito los desafíos de la sociedad moderna y de responder, en el marco de libertades en que se desarrolla nuestra convivencia, a las demandas de un electorado más capacitado para decidir su destino mediante el ejercicio soberano del sufragio.

Las transmisiones que realicen los partidos políticos a través de la radio y la televisión, deberán sujetarse, así se señala en la Iniciativa que me permito someter a su elevada

consideración, a las disposiciones que establecen las leyes respectivas, con objeto de asegurar la calidad de los programas, de mantenerlos en el nivel de análisis ideológico que reclama el sistema democrático e impedir que, por una interpretación equivocada del espíritu que anima a la presente Iniciativa, pudieran convertirse en plataformas para la diatriba personal.

Se propone también a esta Soberanía, establecer la posibilidad de transmitir los programas de los partidos políticos a nivel nacional y que sea el Estado, por conducto de la Comisión de Radiodifusión, quien apoye la actividad de los partidos en radio y televisión asumiendo el costo de producción de los programas. El apoyo público que se brinde a los partidos políticos corresponde a nuestro sistema pluralista y se justifica en tanto que sus actividades son de interés colectivo y que con ello se impulsa la superación de su desempeño y se asegura la igualdad de oportunidades en la participación en las lides electorales.

CANALIZAR DEMOCRATICAMENTE LA EXPRESION POLITICA

El propósito de mantener expeditos los cauces para la participación no se agota, a juicio del Ejecutivo, con las medidas que se destinan a fortalecer a los partidos existentes. Una comunidad que se encuentra sometida por su propia voluntad a una transformación constante, produce cambios en su composición social que generan nuevos grupos que pueden profesar nuevas opiniones a las que debe incorporar el sistema político.

La presencia en la República de cualquier corriente ideológica significativa, que carezca de canales legítimos para expresarse en la contienda política, puede producir frustraciones y malestar, además de que con ello la vida democrática pierde la posibilidad de contar con una alternativa más en el debate por el sufragio.

La Ley Electoral vigente establece una serie de requisitos para que estas tendencias políticas se constituyan en partidos nacionales. Demanda condiciones básicas de definición ideológica y programática, así como un mínimo de 75 mil adherentes, repartidos en el territorio mexicano, con el fin de garantizar el carácter nacional de la organización.

El mínimo de 75 mil miembros se estableció para evitar la proliferación de agrupaciones intrascendentes. Sin embargo, las condiciones actuales permiten reconsiderar dicha limitación.

El propio sistema de representación minoritaria ha hecho posible que organizaciones menores logren un número de electores muy superior a su membresía y cobren dimensiones de consideración.

Podrá, además, señalarse que estando ya organizadas las tendencias ideológicas nacionales más conspicuas, no es de preverse una proliferación de partidos. Por otro lado, siendo nuestro sistema el de gobierno mayoritario, la constitución de nuevos partidos no podría llegar a provocar la inestabilidad que se ha dado en otros países por la multiplicación más allá de lo funcional de estos organismos políticos.

En razón de lo anterior, se considera que una organización de 65 mil miembros, distribuidos en cuando menos las dos terceras partes de las entidades federativas, y que cumpla con los requisitos ideológicos, programáticos y organizativos que garanticen su representatividad y carácter nacional, puede constituir un núcleo eficaz en 65 mil el número mínimo de miembros que debe acreditar una organización para ser registrada como partido político nacional.

ACTUALIZAR Y DEPURAR EL PADRON ELECTORAL

Bajo estos lineamientos, de ser aprobada por el Congreso, se abrirán aún más las puertas a la acción política democrática a todos los ciudadanos que deseen coaligarse para luchar democráticamente por el acceso al poder político de la República.

La Primera Parte de la Iniciativa de ley se concluye con el Capítulo Cuarto, dedicado al Registro Nacional de Electores. Esta institución, elemento fundamental para garantizar la pureza del sufragio, mantiene en el ordenamiento vigente algunos elementos del sistema anterior a la introducción de la credencial permanente de elector. Se hace necesaria una nueva presentación que elimine contradicciones y le dé plena vigencia a su carácter permanente. Nuestro país cuenta con una población de marcada movilidad y con un crecimiento acelerado. La modernización de México se manifiesta, en otros factores, en una ininterrumpida inmigración del campo a la ciudad, todo lo cual implica la necesidad de modificaciones masivas y sistemáticas para mantener actualizado el padrón de electores.

El Registro conserva su necesaria autonomía administrativa y recibe, según se propone en esta Iniciativa, mayores facultades para la actualización y depuración del padrón, a partir de lo establecido por el artículo 5o. constitucional, que hace de las funciones electorales una obligación irrenunciable para todos los ciudadanos. Se le faculta, asimismo, para introducir sistemas modernos de computación que eviten la duplicidad y faciliten considerablemente el manejo de la información. Finalmente, la

nueva ley acentúa el carácter del Registro Nacional de Electores como dependencia de la Comisión Federal Electoral, organismo en el que estarán representados, de aprobarlo así el soberano Congreso de la Unión, todos los partidos nacionales, con voz y voto.

SISTEMATIZAR EL PROCESO ELECCIONARIO

La Segunda Parte de esta Iniciativa de ley constituye una sistematización de los procedimientos comiciales. Agrupa materias que en la ley vigente se encuentran dispersas.

Comprende aquellas fases del proceso electoral en las que participa de manera más directa el ciudadano. Se parte de las actividades que debe efectuar el elector para obtener su registro; los actos preparatorios a la elección; el nombramiento de la gran masa de ciudadanos en los que recae la responsabilidad de la instalación de las casillas, la recepción del voto, la vigilancia de la pureza del sufragio en toda la República en el momento mismo de la elección. Se regulan los actos por medio de los cuales esos miles de ciudadanos efectuarán el escrutinio y la computación de los sufragios expresados. Se depuran y clasifican los procedimientos posteriores de computación en los Comités Distritales y Comisiones Locales.

El aspecto fundamental de las normas que rigen todos estos actos es, a juicio del Ejecutivo, su claridad y precisión. Dado que la responsabilidad básica del proceso electoral radica en los ciudadanos, el que cuenten con un conjunto de disposiciones perfectamente ordenadas y accesibles constituye la mejor garantía para la libre expresión del voto. Este ha sido el objetivo central que se ha tenido presente para estructurar los capítulos procesales, y, en general, el proyecto en su conjunto.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la elevada consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente.

Exposición de motivos de las reformas a la Ley Electoral del C. Presidente Lic. José López Portillo ¹

INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EXPOSICION DE MOTIVOS

Avanzamos en un proceso de transformación convencidos de que la democracia es cauce para la participación en el análisis de las cuestiones que a todos interesan, y vía para examinar, conciliar o resolver pacíficamente nuestras contradicciones e impulsar institucionalmente los cambios sociales.

Entendemos a la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y de respeto a la diversidad. Suscribimos el pensamiento que afirma que la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo, con el pueblo y por el pueblo, y lo completamos con el imperativo que le da nuestra Carta Magna: como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del propio pueblo.

De ahí que consideremos que en la esencia de esta forma de gobierno está el actualizarse y enriquecerse a sí misma, superando los procedimientos que la estorban o la convierten en rutina. Sólo a través de la permanente revisión de su práctica alcanzaremos el perfeccionamiento de las normas que rigen nuestra vida colectiva.

Para lograr el ideal constitucional reformamos nuestra ley de leyes, apegados a sus orígenes y fieles a sus lineamientos fundamentales; para vigorizar la presencia del pueblo en las decisiones que le atañen, para que éste disponga de amplias opciones que le permitan valorar y decidir libremente.

Así buscamos el progreso político y social; reformando para reafirmar, no para cancelar; actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios, para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación popular en la contienda cívica.

Mediante la reforma política que ahora nos anima, debemos buscar una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rigen, respetando el derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas.

Hemos de tener presente que las mayorías son quienes deben gobernar; pero debe evitarse el abuso de éstas que surge cuando se impide para todo la participación política de las minorías; el gobierno que excluye a las mi-

norías, así se funde en el principio de la mitad más uno, únicamente en apariencia es popular.

Los mexicanos lo han reiterado; gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue.

La presente iniciativa es el primer paso de la reforma política. En el informe que rendí al Honorable Congreso de la Unión, el pasado 1o. de septiembre indiqué:

Una verdadera reforma política no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor.

Tengo la intención, dentro de mis facultades y de acuerdo a las condiciones que se manifiesten en la realidad del país y los ideales del movimiento revolucionario mexicano, de proponer y realizar, en el curso del período constitucional para el que fui electo, las medidas y transformaciones necesarias para alcanzar una mayor y mejor vida política y el desarrollo de nuestro pueblo en la justicia.

De ser aprobadas estas modificaciones y adiciones constitucionales, someteré a la soberanía del Honorable Congreso de la Unión el proyecto de una Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

El Ejecutivo a mi cargo está convencido de que esta iniciativa, como principio de la reforma política, habrá de fortalecer a la colectividad nacional y servirá para obtener un nuevo consenso que nos dotará de impulsos para proseguir avanzando. Nuestra unidad nacional se consolidará y ampliará cuando la pluralidad sea mejor captada a través de la representación proporcional.

Tengo la certeza de que mediante estas modificaciones y la nueva legislación secundaria, las organizaciones que se incorporen a la participación política institucional contribuirán con responsabilidad y solidez al desarrollo político del país; asimismo, estoy persuadido de que se obtendrá una representación para las minorías, de acuerdo a su número, y se logrará que sus ideas puedan contar cuando las mayorías adopten decisiones.

La presente exposición de motivos desarrolla, en primer término, el tema de la constitucionalización de los partidos políticos, y hace referencia a la serie de prerrogativas que se les confiere para garantizar su función, calificada de interés público; en seguida trata lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y explica el sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorpora el principio de la representación proporcional; además, alude a los mecanismos ideados para la in-

¹ "Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Exposición de Motivos", en *Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, 10 vols., México, Comisión Federal Electoral, 1982,

tegración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, y al recurso de reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones del Colegio Electoral; a continuación expone las reformas introducidas a la organización y funciones del Congreso de la Unión y el nuevo desarrollo que se confiere a la facultad de la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones al voto público, y, finalmente, se refiere a las nuevas formas concebidas para elevar nuestra vida democrática.

La iniciativa de reformas plantea la necesidad de regular en nuestra Ley Fundamental la existencia y funciones de los partidos políticos; de esta manera podrá configurarse cabalmente su realidad jurídica, social y política.

Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Imbricados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y en el futuro de nuestro desarrollo institucional.

Los partidos políticos aparecen conceptuados en el texto de la adición que se prevé, como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, al acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan.

El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6o, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Siendo los partidos políticos entidades fundamentales

en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Por otra parte, la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada.

Al estimar que por definición los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, su papel no debe limitarse exclusivamente a tomar parte en los procesos electorales federales; considerando la importancia de la vida política interna de las entidades federativas, se reconoce el derecho de que puedan intervenir, sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos u obtener otros registros, en las elecciones estatales y en las destinadas a integrar las comunas municipales.

Estamos seguros de que, de aprobarse estas adiciones constitucionales, se habrá dado un paso muy importante para lograr la transformación progresiva de nuestras estructuras políticas.

Objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.

Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.

Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana.

De ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluya el principio de la representación proporcional, de modo tal que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República.

Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.

En este orden de ideas, se determina que 300 diputados serán electos según el principio de votación mayorita-

ria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados según el principio de la representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país.

El aumento de diputados de mayoría a un número de 300 además de hacer viable el sistema que se contiene en esta iniciativa, mejorará la representación de los habitantes de la República. Está fuera de duda que la relación entre el diputado y su distrito ha sido valioso elemento en la vida política del país; por ello al reducir la dimensión geográfica de los distritos electorales, se vigoriza la relación entre representantes y representados, se estrecha el contacto entre ellos en beneficio de una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las comunidades.

De igual manera al suprimirse el factor demográfico como elemento determinante de la división territorial electoral, se evitarán las frecuentes reformas a la Carta Magna a que obliga el sistema actual que está en función del crecimiento poblacional.

La iniciativa dispone que se elijan, además de los 300 diputados de mayoría, hasta 100 por el sistema de representación proporcional. Mediante este último se garantiza que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tengan derecho. Con esta fórmula se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados y es, sin duda, más justa, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido.

La elección se hará por el procedimiento de listas de candidatos que registren los partidos, según el principio proporcional, y para estos efectos se dividirá al país hasta en cinco circunscripciones plurinominales. En el artículo 54 se prevé que a cada partido le será asignado de su lista el número de diputados que le corresponda conforme al porcentaje de votos que haya obtenido en la circunscripción plurinomial de que se trate; la ley de la materia determinará las fórmulas electorales que se emplearán para la asignación de los diputados.

A fin de hacer operante el sistema enunciado, en el artículo 54 aparece fijada una serie de requisitos:

- a) Todos los partidos políticos nacionales tendrán derecho de solicitar el registro de sus listas de candidatos en el número que corresponda a cada una de las circunscripciones plurinominales.
- b) El partido político nacional que solicite el registro de sus listas regionales de candidatos deberá acreditar que participa, al mismo tiempo, con candidatos en por lo menos la tercera parte, o sea, cien de los distritos uninominales.
- c) Soló tendrán derecho a participar en la distribución proporcional de las listas regionales los partidos políticos que, habiendo logrado menos de sesenta diputados de mayoría simple, hayan obtenido 1.5% o más del total de la votación emitida en todas las circunscripciones plurinominales.

Esto es congruente con el desarrollo electoral de países de avanzadas formas de organización política, en que se considera que los partidos políticos que obtienen una proporción cercana al 20% de los escaños totales no debe estimárseles como partidos minoritarios. De ahí que la fracción II del artículo 54 constitucional prevea con toda precisión lo que en nuestro sistema se entiende por partido minoritario, esto es, aquel partido que no alcanza sesenta o más diputados de mayorías.

En el mismo sentido, para que un partido pueda participar en la distribución proporcional, deberá acreditar que ha obtenido por lo menos el 1.5% de la votación total emitida en las circunscripciones plurinominales. Este requisito conlleva el objetivo de fijar una votación mínima necesaria que asegure que el partido que participa dicha distribución cuenta con la aceptación ciudadana que justifique y permita su permanencia en la contienda electoral.

- d) Se establece en la fracción III del citado artículo 54 que el partido que cumpla con los supuestos antes señalados tendrá derecho a que le sean asignados, por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de los votos obtenidos en la circunscripción respectiva. Para la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista.
- e) Con el fin de que la Cámara de Diputados cuente siempre con una mayoría capaz de tomar decisiones y exista en todo tiempo la posibilidad de que la voluntad popular, de la que es conducto dicho cuerpo legislativo, sea expresada en uno u otro sentido y se evite de esta manera el fenómeno de una Cámara carente de efectividad, esto es, imposibilitada de adoptar resoluciones respecto de los asuntos que tiene a su cargo atender, se ha establecido en la fracción IV del artículo 74 el siguiente mecanismo: en el caso de que dos o más partidos, que tengan derecho a que se les asignen diputados mediante el principio de representación proporcional, obtengan 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto por el sistema de listas regionales el 50% de las mismas.

Con el sistema electoral mixto que se propone se impide que la proporcionalidad, en esencia justa, se traduzca en inestabilidad. Las minorías puedan convertirse en mayorías y así gobernar; en tanto sean minorías tienen derecho a que sus opiniones sean sopesadas en la Cámara de Diputados.

Otro de los aspectos que contiene esta iniciativa se refiere al sistema de calificación de las elecciones de los diputados.

La calificación por cada Cámara de la elección de sus miembros, de acuerdo con el artículo 60 en vigor, es congruente con el principio de autonomía del Poder Legislativo, evita que el acto relevante de su composición intervengan entidades ajenas. Las experiencias obtenidas con la aplicación de esta norma demuestran que ha operado con apego al propósito del Constituyente de 1917. Por otra parte, la autocalificación ha sido la solución que ha

prevalecido en el orden jurídico-político de la mayoría de los países de gobierno de representación popular.

Sin embargo, estamos convencidos de que en un régimen como el nuestro, si existe voluntad—como la hay— siempre es posible perfeccionar los sistemas y procedimientos.

Frente al imperativo de mejorar el sistema de calificación de las elecciones sin quebrantar la facultad soberana de cada Cámara para hacerlo, respecto de sus miembros, hemos creído conveniente someter a la consideración del Constituyente Permanente un procedimiento que, manteniendo la autocalificación, nos permita lograr, con instrumentos renovados, fórmulas que signifiquen un más alto grado de objetividad y de certeza en la captación de la voluntad ciudadana.

Para tal efecto, en la iniciativa se prevé que la Cámara de diputados integrará un Colegio Electoral que se compondrá de 60 presuntos diputados de mayoría y 40 presuntos diputados electos según el principio de representación proporcional. Los primeros serán los que, habiendo obtenido el registro de su constancia de mayoría en la Comisión Federal Electoral, hayan logrado más alta votación, y los segundos, aquellos candidatos que resulten electos en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

Esta solución, además de conservar con todas sus ventajas el sistema de autocalificación, establece una composición plural del órgano calificador a través de un mecanismo por el cual la presencia de un partido político no llega a ser exclusiva y asegura su integración con los candidatos que se estima como más calificados y de mayor representatividad por haber recibido el más alto número de sufragios. Además, su carácter automático proveniente únicamente de la votación asegura la objetividad en la nominación de los miembros del Colegio Electoral.

Permite un equilibrio en la integración de dicho Colegio, pues los partidos minoritarios tienen asegurada su presencia en dicho cuerpo calificador con 40 presuntos diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional; además, tienen la posibilidad de incrementar ese número si sus candidatos en los distritos uninominales obtienen triunfos con las mayores votaciones.

Es inherente al Estado de derecho la existencia de diversas instancias decisorias en que se ventilen los actos gubernamentales, a fin de someter a jurisdicciones diferentes la revisión de la legalidad con la que se produjo cierta decisión.

Nuestro sistema electoral se apoya en una jerarquía de órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, en las que participan representantes de los Poderes Federales, de los partidos políticos y ciudadanos. A partir de las mesas directivas de casilla hasta los Colegios Electorales de las Cámaras existe una sucesión de actos destinados a preparar el proceso electoral, vigilarlo en su desarrollo y verificar la legalidad con que se condujo; es una serie de instancias que permite a

los afectados por las resoluciones electorales solicitar su revisión ante los organismos superiores.

El Ejecutivo Federal a mi cargo, considerando la importancia de imprimir una mayor objetividad a los resultados de una elección y acercarse más a la imparcialidad electoral, cree procedente instituir mediante la adición del artículo 60 constitucional un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer el recurso, verificará los planteamientos que formule el reclamante y determinará si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma. Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales.

La ley secundaria determinará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará el recurso de reclamación, con la finalidad de que, a través del mismo, exclusivamente se planteen los casos de violaciones sustanciales, cuya trascendencia sea determinante en los resultados de una elección particular, de tal manera que se evite la interposición de reclamaciones notoriamente infundadas cuyo propósito sea el de entorpecer la instancia de calificación.

Las resoluciones de la Suprema Corte se harán del conocimiento de la Cámara de Diputados, la que teniendo en cuenta la declaración de la Corte, resolverá en forma definitiva.

Las reformas a los artículos 60, 41, 51, 52, 53, 54 y 60 se proponen establecer las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámicos, crear un procedimiento electoral más auténtico y lograr una composición de la Cámara de Diputados de mayor representatividad desde el punto de vista de la pluralidad de ideas que en el país coexisten.

Esto hace necesario contemplar y revisar algunas cuestiones relativas a las atribuciones de los Poderes de la Unión y las relaciones entre los mismos de manera que se propicie un mejor equilibrio.

Con la finalidad de organizar mejor las funciones y atribuciones del Congreso Federal y de las Cámaras que lo integran, la iniciativa toca un punto muy importante que es el relativo al estudio y aprobación, en su caso, del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y la revisión y aprobación de la Cuenta Pública.

El artículo 65 vigente de nuestra Ley Fundamental dispone que el Congreso de la Unión se reunirá el 1.º de septiembre de cada año, entre otras cosas, para revisar la

Cuenta Pública del año anterior y examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente. En los términos del artículo 73 constitucional, fracción XXVIII, es facultad del Congreso el examen de la Cuenta Pública, que deberá comprender la conformidad de las partidas gastadas con el Presupuesto de Egresos y la exactitud y justificación de esas partidas; por su parte, el artículo 74, fracción IV, dispone como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto Anual de Egresos.

Conforme a tal desarrollo se confiere al Congreso de la Unión, es decir, a ambas Cámaras, la atribución de revisar la Cuenta Pública y, por otra, únicamente a la Cámara de Diputados la votación del Presupuesto, lo cual no es muy comprensible, ya que se escinde el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallan plenamente vinculadas; para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el Presupuesto ejercido y si carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo.

De aprobarse esta iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencias y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular.

De esta manera, y con la finalidad de evitar confusiones, toda vez que las facultades del Congreso aparecen reguladas en el artículo 73, se propone una nueva redacción para el artículo 65, de tal forma que quede establecido que el Congreso de la Unión se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de la ley que presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución. Se prescinde de hacer mención en el nuevo texto del desarrollo de las facultades relativas a la aprobación del presupuesto y a la votación de la Cuenta Pública, que quedarían reguladas como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Concordantemente con ello, se suprime la fracción XXVIII del artículo 73, que confiere a las dos Cámaras la revisión de la Cuenta Pública.

En la fracción IV del artículo 74 se establecen las finalidades de la revisión de la Cuenta Pública, que aparecen referidas fundamentalmente al conocimiento de los resultados de la gestión financiera, a comprobar si la misma se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. También queda incluida en esta fracción la prohibición de ejercer partidas secretas no autorizadas; además, se fijan plazos para la presentación, por parte del Ejecutivo Federal, del proyecto de Presupuesto Anual de Egresos y de la Cuenta Pública, con el propósito de que la Cámara tenga un plazo suficientemente razonable para el estudio, deliberación y votación de los mismos.

Por otra parte, la iniciativa propone conferir a la

Cámara de Senadores la facultad de analizar la política exterior emprendida por el Ejecutivo Federal. En la actualidad, el Senado de la República tiene a su cargo aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República; ello es congruente con la naturaleza orgánica que le es propia y que le confiere intervención en los asuntos que involucran al sistema federal en su conjunto. El análisis de la política exterior vendría a complementar esta facultad que está conferida al Senado.

La fracción I del artículo 76 se reformaría para establecer que será facultad exclusiva de la Cámara de Senadores el análisis de la política exterior, con base en los informes que presenten el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretario del Despacho correspondiente, tal como lo establecen los artículos 69 y 93 de la Constitución.

La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de ley orgánica.

El vigente Reglamento del Congreso de la Unión, expedito hace tiempo, ha dado lugar a que, por los requerimientos de los sucesivos momentos, se le hagan periódicas reformas, no obstante que, en términos generales, dicho ordenamiento ha conservado sus líneas tradicionales, propiciando con ello que en la actualidad sea un texto que carece de unidad sistemática.

Si a esto añadimos que la reforma política que se propone mediante esta iniciativa, de ser aprobada, incrementará el número de miembros de la Cámara de Diputados casi al doble de sus integrantes actuales, resulta evidente que una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas.

Además, el legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la Cámara; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo.

Por tales razones me permito solicitar a la soberanía de ese Honorable Constituyente Permanente la adición de dos párrafos al artículo 70 de la Constitución General de la República, con el fin de facultar al Congreso de la Unión a expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Para conservar la total autonomía y responsabilidad del Congreso de la Unión en la expedición de su ley orgánica, es conveniente marcar una excepción al trámite normal que establece nuestra Ley Fundamental para la aprobación de las leyes, de manera tal que el referido ordenamiento pueda ser vetado por el Ejecutivo Federal ni necesite de la promulgación de éste para tener vigencia.

Queda derogada la fracción XXII del artículo 73 que establecía como facultad del Congreso la formación de su reglamento interior.

La Constitución confiere a los diputados y senadores diversas garantías para la realización de su función representativa; tales garantías se traducen en lo que se llama fuero constitucional y consiste en que los legisladores son inviolables por las opiniones expresadas en el desempeño de sus cargos y tienen una inmunidad de carácter penal durante el período de su mandato.

El Ejecutivo a mi cargo estima conveniente que las reformas que se proponen a través de esta iniciativa comprendan también una adición al artículo 61 constitucional, con el propósito de que además de las inviolabilidades e inmunidades personales de los legisladores, quede prevista la salvaguarda de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, conceptuadas institucionalmente. En principio, interesa otorgar el respeto y la protección que deben tener tanto legisladores como los recintos donde los cuerpos o las asambleas respectivas se reúnan a deliberar o a sesionar.

Con este fin, se establece como atribución del Presidente de cada Cámara velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de las mismas y por la inviolabilidad del recinto en que se reúnan a sesionar.

El desarrollo económico experimentado por el país en los últimos años ha provocado el crecimiento de la administración pública, fundamentalmente del sector paraestatal, multiplicándose el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Acorde con el propósito de la reforma administrativa y con los ordenamientos que de ella han surgido, se hace necesario buscar fórmulas que permitan poner una mayor atención y vigilar mejor las actividades de dichas entidades.

Con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuve de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal, se agrega al artículo 93 de la Constitución un nuevo párrafo que, en caso de ser aprobado, abre la posibilidad de que cualquiera de las dos Cámaras pueda integrar comisiones que investiguen su funcionamiento, siempre y cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores entre la administración pública y el Poder Legislativo.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal; éste será el que determine las medidas administrativas y el deslinde de las responsabilidades que resulten. De esta manera se conservan intactas las facultades del propio Ejecutivo, relativas a la dirección del sector paraestatal de la administración pública, sin que resulte quebrantado el principio de separación de poderes.

El vigente artículo 97 constitucional, en su tercer párrafo, contiene la descripción de una serie de funciones y facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de índole muy diversa. Entre ella se señala la posibilidad de iniciar investigaciones cuando se estime que se han cometido violaciones al voto público.

Esta facultad fue plasmada por el Constituyente de 1917; empero, ha sido uno de los temas de mayor carácter

polémico, por las múltiples interpretaciones de que ha sido objeto. No se han llegado a definir con fijeza los alcances de la función que a este respecto tiene conferida nuestro más alto tribunal, ni las causas específicas por las que procede la investigación, ni los objetivos de la misma. Por esta razón, se ha sentido la ausencia de un criterio congruente en los diversos casos concretos en que se ha solicitado la práctica de la investigación.

El que dicha facultad esté enunciada en forma muy escueta y aparezca concebida juntamente con otras funciones de carácter muy variado en un mismo período gramatical, hace que no se entienda claramente su sentido y que en su aplicación se incurra en contradicciones. Para evitar que por su poca inteligibilidad se convierta en nugatoria esta función que tiene conferida la Suprema Corte de Justicia, proponemos desarrollarla precisando su naturaleza y los fines que debe perseguir la investigación.

La mencionada atribución debe definirse dentro del marco del equilibrio de los Poderes Federales, como un medio de control horizontal que tiene por objeto preservar el orden institucional, y que será ejercida por la Suprema Corte únicamente en aquellos casos en que a juicio de la misma, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de las Cámaras del Congreso Federal o del Titular del Poder Ejecutivo.

Al precisar, por una parte, esta facultad de la Suprema Corte en un solo párrafo el artículo 97, y por otra, con la adición al texto del artículo 60, en el cual queda establecido un recurso para impugnar la calificación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de la elección de sus miembros, se introducirán, de ser aprobadas ambas propuestas, las mayores salvaguardas y garantías al voto público.

El ejercicio de esta facultad limitará la intervención de la Suprema Corte de Justicia al examen de la legalidad de la elección. La resolución que se emita no implicará el cuestionamiento de la investidura de los integrantes de los Poderes Legislativo o Ejecutivo que se encuentren en funciones ni será base para analizar la competencia de origen de los mismos, evitándose así los problemas que se originaron en otra época de nuestra historia y que fueron motivo de inestabilidades en el orden constitucional de la República.

Es necesario que, como se establece para el recurso antes citado, la Suprema Corte no aparezca convertida en un órgano de anulación, en caso de que se constate la existencia de irregularidades en la elección, sino que su intervención se concrete a esclarecer posibles violaciones, lo cual se hará del conocimiento de los órganos electorales competentes para que éstos procedan en consecuencia.

Por las anteriores consideraciones, se propone que en el actual tercer párrafo del artículo 97 constitucional se conserven las facultades de la Corte para designar a los funcionarios judiciales que se indica, a fin de que auxilien las labores de los tribunales o juzgados o nombrar comisionados cuando así lo juzgue conveniente, o la pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado, para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal, o

algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

En un cuarto párrafo quedará la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, con los alcances y finalidades que han quedado especificados.

Objetivo fundamental de esta iniciativa es ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las innovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refieran exclusivamente a los procesos políticos federales.

Atendiendo los requerimientos para vigorizar la integración popular de los órganos de gobierno de las entidades federativas y a la vez ensanchar los cauces a través de los cuales intervienen los ciudadanos en la conducción de los asuntos que interesan a la comunidad, esta iniciativa propone dos procedimientos que habrán de mejorar el desarrollo democrático de los Estados y del Distrito Federal

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales, resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, se permita el acceso de los diputados de minorías. En algunas entidades federativas rigen ya fórmulas para la integración de las Legislaturas, parecidas a la que ahora se propone, cuyo perfeccionamiento y generalización se logrará de aprobarse esta iniciativa.

En la adición que se prevé para el artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan viabilidad.

Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que

hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone contribuirá a hacer posible este requerimiento.

La iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana que han probado su efectividad en Estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular.

Estos constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno; por ello, consideramos la importancia de establecerlos como instrumento de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que permitirán a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan.

Por lo tanto, se propone la adición de una base segunda a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, de tal manera que dentro de las bases a que está sujeto el Congreso al legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, quede dispuesto que los ordenamientos legales determinados por ley secundaria serán sometidos al referéndum y podrán ser sujeto de iniciativa popular.

El Ejecutivo a mi cargo está convencido de que con estos mecanismos se alentarán las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal, de tal forma que, tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos que les atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones.

En la ley secundaria se determinarán los ordenamientos y las materias que podrán ser objeto de referéndum y de iniciativa popular y sus procedimientos específicos.

Si el Constituyente Permanente aprueba las adiciones y modificaciones a la Constitución que se proponen, la reforma política podrá significar un importante paso de la Revolución Mexicana.

Existe confianza de los mexicanos en los mexicanos; hay certidumbre jurídica y Estado de derecho, porvenir cierto y honestidad en la intención. La consolidación de la reforma política que se inicia con este acto será responsabilidad de todos: de los gobernantes, de los partidos políticos, de las organizaciones e instituciones, de los ciudadanos, del pueblo: todos habremos de contribuir a la tarea de hacer avanzar a la nación hacia formas superiores de democracia.

Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 1977¹

INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Partimos de la convicción de que todo proceso político entraña la permanente reafirmación de su legitimidad. El poder político en la sociedad es un solo y no tiene otro origen que la voluntad del pueblo. La democracia hace posible garantizar el respeto a esa voluntad y pone a su alcance mecanismos para captarla en toda su complejidad, incorporando las diferencias, que combinadas, permiten configurar la verdadera voluntad de la nación.

La reforma política representa la decisión de fortalecer el Estado de derecho y vigorizar las formas democráticas que rigen nuestra convivencia social. Para ello hemos asumido el camino de renovar el derecho por la vía del derecho, para reducir el margen de lo arbitrario y para ampliar los cauces normativos que rigen el ejercicio del poder público.

En el primer informe que rendí ante vuestra soberanía expresé que una reforma política no es un acto ni un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y el esfuerzo de todos los mexicanos para promover el desarrollo y perfeccionar las instituciones democráticas que estamos empeñados en mantener y mejorar; asimismo, afirmé que el primer paso consistiría en una iniciativa de modificaciones y adiciones a la Constitución General de la República, la que, de ser aprobada, sería complementada con una iniciativa de Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Al haberse establecido en nuestra Carta Magna nuevos y mejores cauces para la participación de los ciudadanos y para una integración más completa de la representación nacional, es el momento de proponer a vuestra soberanía el ordenamiento jurídico que desarrolle y concrete el contenido de los principios que hoy son ya normas constitucionales.

En la iniciativa de ley se mantienen los grandes postulados de nuestra tradición democrática, fortalecida y enriquecida con nuevas normas que coadyuvarán al propósito medular de mejorar nuestra organización política, ofreciendo más amplias posibilidades para la expresión de las diferentes corrientes y fuerzas políticas existentes en el país. Promovemos mejores condiciones para el desarrollo del pluripartidismo, a fin de hacer más racional la contienda política.

Hemos sido guiados por la idea de que la democracia

significa la igualdad política de los ciudadanos. A través del principio de las mayorías se ha visto, sin embargo, que éstas, las mayorías, excluyen la gravitación, el peso e inclusive la voz de las minorías. La mayoría de los representantes tiene que corresponder a la mayoría de los electores; pero las minorías electorales deben tener una adecuada minoría de representantes. De esta manera se evita que la mayoría actúe como el todo.

Tenemos la certeza de que en esta iniciativa se hacen concretos los derechos de las minorías y se garantizan los de la oposición, y con ello damos firmes pasos en la consolidación y depuración de la democracia mexicana.

En la determinación revolucionaria de nuestro pueblo encontramos las raíces de su lucha incansable por el principio esencial del sufragio efectivo. Disponer de los recursos jurídicos adecuados para combatir las posibles violaciones al voto revitalizará ese principio para plasmarlo en una realidad inobjetable.

No está en la naturaleza de la ley el transformar por sí misma la realidad política; las prescripciones jurídicas se limitan a normar la acción y a encauzarla. Es, en todo caso, la práctica la que consolida y hace avanzar a la sociedad. Por ello, ciudadanos, agrupaciones, partidos, opinión pública y gobierno, unidos por la norma, somos responsables del progreso democrático de la nación.

La iniciativa de Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales sistematiza los diferentes temas y materias que la integran y que se sintetizan en los grandes rubros: Organizaciones y Procesos Electorales.

Esto planteó la necesidad de cambiar el nombre tradicional de Ley Electoral por otro que, más acorde con sus lineamientos fundamentales, permitiera definir, a partir del enunciado, su contenido.

Se desarrolla a través de cinco títulos que permiten el tratamiento claro y metódico de los temas y facilitan su comprensión y manejo, logrando imprimírle la sencillez que debe caracterizar el ordenamiento destinado a ser interpretado y aplicado por miles de ciudadanos, en cuyas manos estará la responsabilidad de darle vigencia en los procesos donde se expresa la voluntad popular.

Los títulos en que se divide el proyecto de ley son los siguientes:

- Título Primero: De la Elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas;
- Título Segundo: De la Organización Electoral y de la Preparación de la Elección;
- Título Tercero: De la Jornada Electoral;
- Título Cuarto: De los Resultados Electorales;

¹ *Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión General Electoral, México, Comisión Federal Electoral, 1982, No. 27, pp. 1-11.*

Título Quinto: De lo Contencioso Electoral.

El título primero de esta iniciativa de ley trata inicialmente lo relativo a la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Fija requisitos de elegibilidad y motivos de inelegibilidad en el caso de candidatos a diputados y senadores.

El nuevo sistema electoral mixto que la reforma constitucional ha introducido para integrar la Cámara de Diputados plantea la necesidad de definir si los candidatos registrados para la elección por mayoría relativa pueden figurar al mismo tiempo en las listas regionales para la elección por representación proporcional: la iniciativa se pronuncia por la incompatibilidad. De no establecer dicha incompatibilidad, se podría propiciar inequidad para los candidatos, ya que sólo un número reducido de ellos tendría dos posibilidades de acceder a puestos de representación popular, en tanto que el resto sólo contaría con una; se daría lugar a una confusión por parte del electorado, que encontraría el nombre de un mismo candidato en las dos boletas electorales y, por otra parte, se quebrantaría la autonomía de la elección, principio esencial de un sistema electoral mixto.

Sobresale en este título el amplio desarrollo de la materia relativa a los organizaciones políticas. Esto es explicable en razón de que los partidos políticos tienen conferidas en la moderna democracia representativa la función de organizar la expresión de la voluntad popular y la tarea de captar y orientar las diversas corrientes ideológicas, exigiéndose así en motores y a la vez receptores de la dinámica social, y en canales para constituir la representación nacional. Mediante ellos, gobernantes y gobernados establecen una comunicación permanente, haciendo posible la renovación periódica de los titulares de la función pública.

Partiendo de las innovaciones que introduce el artículo 41 de la Constitución, la iniciativa reglamenta en términos concretos la naturaleza, objetivos y funciones de los partidos políticos; su posición frente a la sociedad y su responsabilidad frente al Estado y a los ciudadanos, señalando, además, sus derechos, obligaciones y prerrogativas.

El proceso de rápida transformación que caracteriza a nuestro país ha determinado, particularmente en la última década, el surgimiento de agrupaciones de ciudadanos que aspiran a constituirse legalmente como partidos políticos registrados; el mecanismo vigente para esto no ha operado, como lo demuestra el hecho de que en los últimos veinte años no haya sido registrado un solo partido político.

Consecuentes con los objetivos de la reforma política, en la iniciativa se introducen mecanismos flexibles que harán posible que las organizaciones interesadas puedan obtener su registro como partidos políticos, optando entre dos alternativas: registro definitivo y registro condicionado al resultado de las elecciones.

La flexibilidad aludida se traduce en la simplificación de los requisitos necesarios para constituir un partido político nacional. Al reducirse de dos terceras partes a la mitad el número de entidades federativas en las que

deberán contar membresía, al incorporarse la opción de comprobarla por distritos electores, y al suprimirse el requisito de acreditar afiliados en municipios o delegaciones, se crea todo un marco ampliado de posibilidades, que harán viables los esfuerzos serios de organización para participación política.

La modalidad del registro condicionado al resultado de las elecciones constituyen un nuevo procedimiento registral de carácter temporal, que establece sólo requisitos mínimos de organización, actividad política y de definición ideológica.

Ha sido posible conferir sencillas al procedimiento de registro de partidos políticos, porque en la iniciativa se ha optado por la solución de que sea el pueblo, a través del sufragio, el que decida el otorgamiento o la pérdida de éste, conforme al apoyo que en la elección se les confiera.

De acuerdo con este enunciado, en la iniciativa se establece que un partido con registro condicionado obtendrá el definitivo, cuando logre el 1.5% de la votación en la elección que participe y se prevé que el partido político nacional que en dos elecciones consecutivas no logre ese porcentaje de votación pierda su registro.

Tomando en cuenta que será el sufragio popular el que determine la existencia de los partidos políticos, la iniciativa amplía la naturaleza y los efectos de la tradicional figura de la coalición, al consignar la posibilidad de que, si así lo convienen, los votos que obtengan los candidatos comunes sean asignados a la coalición o a alguno de los partidos políticos coaligados, para el efecto de que alcancen su registro. En este caso, la coalición representará para los partidos políticos con registro condicionado una opción más que les permitirá, con la unión de sus esfuerzos, obtener su registro como partidos políticos nacionales.

Otra figura que contiene la iniciativa es la fusión que se da cuando dos o más partidos o asociaciones políticas determinen crear una nueva organización política. Esta figura jurídica permitirá que los partidos y asociaciones políticas dispongan de herramientas que hagan posible la unión de sus intereses, estrategias y objetivos, la unificación de sus recursos y la coordinación de sus acciones políticas.

Dentro del conjunto de nuevas posibilidades que la iniciativa estatuye para la participación política se encuentra la modalidad de las asociaciones políticas nacionales. Ésta constituye una innovación que responde al propósito de ampliar el marco de posibilidades para que los ciudadanos participen de manera organizada en la actividad política. Las asociaciones políticas nacionales complementan y enriquecen el sistema democrático de partidos.

Estoy seguro de que estas nuevas formas de agrupación serán alternativas viables para la ciudadanía, que por el conjunto de tareas de divulgación de ideas e ideologías que la iniciativa les asigna y por la madurez organizativa que adquieran, podrán ser paso previo para la formación de nuevos partidos políticos.

Para su constitución y registro se establecen requerimientos mínimos y se prevé, para estimular sus actividades,

que podrán participar en las elecciones federales con candidatos propios, mediante convenios de incorporación que celebren con los partidos políticos, sin perder por ello su personalidad jurídica, su registro de asociación y su identidad. La Comisión Electoral dictará las normas que impulsen su desarrollo.

Con el fin de asegurar que los partidos políticos desarrollen su actividad en todo tiempo y que ésta no sólo se circunscriba a los procesos electorales, en la iniciativa se consigna la posibilidad de que, mediante la constitución de frentes, puedan aliarse, confederarse o unirse, para alcanzar objetivos políticos compartidos de índole no electoral, mediante estrategias específicas y comunes.

Dentro del propósito antes señalado, de garantizar la actividad permanente de los partidos políticos, en la iniciativa se prevé que éstos contarán, de manera permanente y en forma equitativa y mensual, con tiempo en la radio y en la televisión. Se establece que los partidos determinarán libremente el contenido de sus programas, los cuales podrán ser de carácter informativo, de esparcimiento, de difusión de tesis, ideas y programas, o si así lo desean, podrán también tener un carácter mixto.

El hecho de que los partidos puedan disponer de manera permanente de tiempo en la radio y la televisión para difundir sus ideas, programas y opiniones, y no únicamente durante los períodos electorales, no sólo tiene el propósito de hacer llegar sus mensajes a amplios núcleos de población, ubicados en todo el territorio nacional, sino que con esta disposición, en el caso de que la iniciativa sea aprobada, se habrá dado un paso muy importante para dar plena vigencia al derecho a la información establecido en nuestra Carta Magna, ya que la presencia de los partidos en los canales de radiodifusión hará posible que por dichos medios se expresen de manera regular diversas opiniones que, sumadas a otras, proporcionen a la opinión pública nuevas fuentes de información, con puntos de vista y criterios distintos propios. De esta manera, el ciudadano podrá contar con más elementos para informarse y así determinar sus criterios políticos.

El título segundo, denominado "De la Organización Electoral y de la Preparación de la Elección", es el más extenso. Entre las innovaciones más relevantes destacan las relativas a la integración y las funciones de los órganos electorales.

En la Comisión Federal Electoral participarán, con derecho a voz, los comisionados de los partidos con registro condicionado. Como Secretario de la Comisión fungirá un notario público, que será designado de la terna que proponga el Colegio de Notarios del Distrito Federal.

En lo relativo a las atribuciones de este organismo, destaca la correspondiente al registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales; anteriormente, la facultad para el registro de los partidos políticos era competencia de la Secretaría de Gobernación. También se establecen como nuevas funciones de la Comisión Federal Electoral las que se relacionan con el principio de representación proporcional en las elecciones de diputados.

La Comisión Federal Electoral, mediante insaculación

designará a los comisionados de las comisiones locales y comités distritales electorales que le correspondan. Por lo que se refiere a las mesas directivas de casilla, se establece un procedimiento, por medio del cual los partidos políticos, los candidatos y los ciudadanos dispondrán del tiempo suficiente para vigilar su debida integración. De esta manera, estamos ciertos que quedará plenamente asegurada la autenticidad que debe privar en todo proceso electoral.

En congruencia con el espíritu de esta iniciativa, se establece que en el Comité Técnico de Supervisión del Registro Nacional de Electores estén representados tanto los partidos políticos como las dependencias del gobierno federal encargadas de las áreas de informática, estadística y estudios del territorio nacional. A dicho Comité corresponderá elaborar las listas de insaculación para designar a los comisionados de los comités distritales y de las comisiones locales electorales que correspondan.

Por otra parte, la iniciativa recoge el interés general por un padrón electoral fidedigno, instituyendo procedimientos técnico-censales, por secciones electorales.

En acatamiento de la disposición constitucional, se establecen las fórmulas electorales para instrumentar el principio de representación proporcional que se introduce en nuestro régimen electoral. La fórmula de representatividad básica y la fórmula de la primera proporcionalidad, son mecanismos técnicos de aplicación alternativa que coadyuvarán en el propósito de hacer de la Cámara de Diputados reflejo de la composición política nacional. Se precisa su estructura y operación de forma tal que no cause dificultad alguna su comprensión y manejo.

Paralelamente y vinculada a la determinación de las fórmulas electorales, se estatuye la facultad de la Comisión Federal Electoral para determinar el número de circunscripciones plurinominales, que no podrá ser mayor de cinco, así como su magnitud y demarcación.

La nueva concepción y estructura de la iniciativa obliga a remodelar, tanto en lo cronológico como en lo procedimental, el registro de candidatos. Los candidatos a diputados por mayoría relativa, senadores y Presidente de la República, podrán ser registrados ante los organismos electorales competentes del 1.º al 15 de marzo, y de esta fecha al 30 del mismo mes, los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. Se estipula lo anterior para cumplimentar la disposición constitucional, en el sentido de que sólo los partidos políticos que registren en 100 distritos electorales uninominales tienen derecho a registrar listas completas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

Ha sido preocupación del Ejecutivo hacer de la votación un procedimiento ágil, a la par que indubitable. El número de representantes en las casillas, que seguramente se verá incrementado con el nuevo sistema de partidos, dificultaría el desarrollo normal de sus labores, causando demoras a los votantes. Son estas consideraciones las que nos llevan a proponer que cada uno de los partidos políticos acredite un representante ante las mesas directivas de casilla, y que los candidatos de un mismo partido tenga derecho a nombrar un solo representante común.

Por lo que se refiere a la recepción del sufragio, en el título tercero se señalan con claridad y precisión cada una de sus fases, a fin de que los funcionarios y representantes de las casillas lleven a cabo sin contratiempos sus actividades.

Siguiendo el principio fundamental que anima a esta iniciativa y acordes con nuestra realidad geográfica, se fijan los plazos para la entrega de los paquetes electorales de las casillas, buscando evitar, al máximo, la posibilidad de cualquier vicio que pudiera empeñar el proceso comicial.

En este orden de ideas, los presidentes de casilla, bajo su responsabilidad, harán llegar los paquetes electorales al comité distrital electoral durante las 24 horas siguientes al término del escrutinio y computación, cuando se trate de casillas urbanas ubicadas en cabecera de distrito; 48 horas, cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de cabeceras de distrito, y 72 horas en el caso de casillas rurales.

Los títulos cuarto y quinto aparecen, en cuanto al contenido de las materias que regulan, estrechamente vinculados en el desarrollo del proceso electoral. En efecto, el régimen de nulidades y recursos que se establece, aparece concebido en el contexto de las diversas instancias y secuencias que se inician con el escrutinio realizado en las casillas, pasando por los cómputos distritales para concluir en la calificación que realiza el Colegio Electoral de las Cámaras del Congreso de la Unión. Su expresión coherente y lógica permite integrar en la iniciativa, por vez primera, un verdadero sistema contencioso electoral.

Los recursos que se prevén contra actos de los organismos electorales son:

- a) inconformidad,
- b) protesta,
- c) queja,
- d) revocación y
- e) revisión, además del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los motivos de su procedencia, así como el organismo encargado de su recepción, trámite y resolución, se precisan con detalle en el cuerpo de la legislación que se propone.

Dentro del esquema de recursos y nulidades, destaca como innovación el que el comité distrital electoral, al resolver el recurso de protesta, podrá declarar la nulidad de la votación de casillas, en el caso de probarse la existencia de violaciones que así lo ameriten. Conforme a las disposiciones vigentes, hasta el momento en que la Cámara respectiva califica la elección de sus miembros, podrá decretarse dicha nulidad. La nulidad de toda una elección será resuelta por el Colegio Electoral.

La facultad que se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 60 constitucional, para conocer el recurso de reclamación contra la calificación que realice el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, hizo necesario que los recursos referidos se

ciñeran a un desarrollo jurídico en sus trámites y resolución y se especificarán los motivos de su procedencia. Esto contribuirá a reducir el margen de posibles violaciones e irregularidades electorales y hará factible que, depuradas éstas por los organismos electorales competentes, nuestro máximo tribunal se aboque únicamente al conocimiento de aquellos casos trascendentales y graves.

El argumento de que un sistema de recursos apegado a derecho es inconciliable con la inmediatez y las formas expeditas del procedimiento electoral, es rebatible si tales recursos se encuentran previstos de tal manera que no se opongan a la sustanciación oportuna de los actos posteriores a la elección.

Para asegurar que el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia sea tramitado conforme a un procedimiento estrictamente jurídico, aparecen establecidos una serie de requisitos de procedencia. Será necesario que el recurrente hubiere hecho uso, en todas las instancias del proceso electoral, ante los organismos competentes, de los recursos que previamente se encuentren previstos; además, para complementar este principio de definitividad, únicamente se podrán ofrecer como argumentos y pruebas aquellos que hayan sido analizados y desahogados por los organismos electorales, y, por último, considerando lo establecido en la Constitución, la Suprema Corte de Justicia conocerá únicamente de violaciones sustanciales, las cuales, en caso de que sean constatadas, traerán consigo la nulidad de la elección.

Al introducirse las salvaguardas previstas en el contencioso electoral, fijados, además, los nuevos mecanismos de designación de los integrantes de los organismos electorales y depurado el procedimiento, se abatirán considerablemente las irregularidades que vician la expresión de la voluntad popular manifestada a través del voto. Por tal razón, el capítulo que establece las sanciones se concibió bajo un espíritu que obliga a confiar más en la responsabilidad de los ciudadanos, partidos políticos, organismos electorales y autoridades públicas y en la efectividad del nuevo sistema electoral, que en intenciones punitivas.

Con la reforma política ahondamos en la democracia para igualar oportunidades; buscamos crear nuevas alternativas, abrir otros caminos para la expresión de las diferentes opiniones y resolver por vía pacífica nuestras contradicciones.

La reforma política la promovemos a través de las modificaciones y adiciones constitucionales, de las disposiciones contenidas en la presente iniciativa y de los pasos que en el futuro daremos. Estoy seguro de que con ella avanzaremos en la consolidación de nuestro presente y sentaremos las bases para una sociedad más justa.

Por lo anteriormente expuesto y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal a mi cargo confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución General de la República, me permito someter a la elevada consideración de ese Honorable Congreso de la Unión la siguiente.

**INICIATIVA DE LEY FEDERAL
DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS
ELECTORALES**

TITULO PRIMERO

De la Elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas

Capítulo I

**De la Elección de los Integrantes
de los Poderes Legislativo y Ejecutivo**

Artículo 1o La presente ley garantiza el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, la organización, funciones y prerrogativas de partidos políticos y asociaciones políticas nacionales y regula la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios que se celebren para elegir a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Artículo 2o Las autoridades competentes y los organismos político-electorales, tendrán a su cargo velar por el libre desarrollo de las actividades de las organizaciones políticas y garantizarán la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones en los términos de esta ley.

Artículo 3o El Poder Legislativo se deposita en un Con-

greso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

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 hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 4o La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos por votación mayoritaria relativa en sus respectivas entidades.

Artículo 5o. el ejercicio de Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo por votación mayoritaria relativa en toda la República.

Artículo 6o Las elecciones ordinarias se celebrarán cada tres años para diputados federales y cada seis para senadores y Presidente de la República, el primer domingo de julio del año que corresponda.

Artículo 7o En el caso de vacantes de miembros del Congreso de la Unión, electos por votación mayoritaria

Considerandos de la Iniciativa de Ley de Amnistía del C. Presidente José López Portillo (1978). Dictámenes de la H. Cámara de Diputados (1978) y de la H. Cámara de Senadores (1978)¹

C.C. SECRETARIOS DE LA
CAMARA DE DIPUTADOS DEL
H. CONGRESO DE LA UNION.
P R E S E N T E .

En ejercicio de la facultad que me concede la fracción I del artículo 71 Constitucional y para los efectos de la fracción XXII del artículo 73 de la propia Ley Fundamental de la República, y

C O N S I D E R A N D O

I.- Que el Gobierno de la República ha emprendido diversas acciones tendientes a ampliar las posibilidades de una mayor participación institucional de las diversas corrientes ideológicas en las decisiones nacionales;

II.- Que para coadyuvar a dicho fin es conveniente incorporar a la actividad ciudadana, para compartir las responsabilidades del quehacer nacional, a quienes formando parte de grupos de disidencia radical, y con evidentes móviles políticos, han incurrido en conductas sancionadas por la ley penal;

III.- Que a dicho efecto el Ejecutivo a mi cargo estima necesario proponer la aprobación de una Ley de Amnistía a fin de anular la relevancia penal de los hechos en que han incurrido estas personas y extinga las responsabilidades punitivas dimanantes de los mismos;

IV.- Que la amnistía constituye un expediente al que se ha recurrido en varias ocasiones en la historia del país, habiendo resultado positiva para la consolidación de la paz y la convivencia en la concordia nacional, es de preverse que se aplicación será de utilidad en el momento actual en que el país marcha en la democracia hacia mejores condiciones de desarrollo social y político;

V.- Que para que tenga sus efectos más amplios y benéficos la amnistía deberá comprender tanto a los individuos contra los cuales se hubiese ejercido la acción penal y se encontraran procesados o purgando sentencias condenatorias, como aquellos que por motivos semejantes se encuentran sujetos a la acción persecutoria, sustraídos de la justicia, en regiones apartadas del país o prófugos en países extranjeros;

VI.- Que respecto de aquellas personas que se encuentran sujetas a proceso o estuvieren purgando alguna pena por sentencia condenatoria, procederá el desistimiento de la acción penal o la extinción de la pena, según corresponda; y en relación con los que se encuentren sustraídos de la justicia, el Procurador General de la República

y el Procurador de Justicia del Distrito Federal, procederán a su identificación para declarar extinguida la acción persecutoria, condicionándolo a la entrega de los instrumentos, útiles, objetos, armas y explosivos que se hubieren usado para delinquir;

VII.- Que es deseable no restringir los beneficios de la presente iniciativa a la jurisdicción del Gobierno Federal, sino proponerlos y hacerlos extensivos a la jurisdicción de los Estados de la República, con el propósito de que los Gobiernos de las entidades federativas, en goce de su autonomía y en vista de sus circunstancias internas, puedan adoptar medidas de carácter legislativo y de índole administrativa, necesarias para el logro de objetivos similares a los que persigue esta iniciativa.

Me permito someter a ese H. Congreso de la Unión la presente Iniciativa de Ley de Amnistía.

H O N O R A B L E A S A M B L E A :

A las suscritas comisiones unidas fue turnada, para su estudio y dictamen correspondiente, la Iniciativa de una Ley de Amnistía enviada al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal.

En los términos de ella se decreta amnistía en favor de todas aquellas personas contra las cuales se hubiere ejercido la acción penal, y se encontraran procesadas o purgando sentencias condenatorias, así como de quienes se encuentren sujetos a la acción persecutoria, sustraídos de la acción de la justicia, en regiones apartadas del país o prófugos en países extranjeros, todo ello porque hayan cometido los delitos de sedición, incitación a la rebelión o conspiración, u otros delitos ejecutados por móviles políticos.

La Ley de Amnistía que se propone es signo inequívoco de la fortaleza política, cuyo basamento es la democracia y la justicia social, del gobierno de la República. Es muestra, también indudable, de la perseverancia de nuestras autoridades en la vocación de vivir en un régimen de derecho. Sólo un Estado vigoroso política y jurídicamente, cuando estima que la tranquilidad y la concordia sociales requieren excepcional indulgencia para con sus impugnadores, puede proponer amnistía para quienes lo combatieron, y con sus actos transgredieron el orden jurídico y causaron daños patrimoniales y físicos a instituciones y personas.

Amnistía es olvido, pero no sólo de parte de quien tiene la obligación de sancionar, sino también de aquellas personas —y sus deudos— que posiblemente sufrieron extremos rigurosos por la persecución y sanción a causa de los delitos cometidos.

La Ley de Amnistía, a juicio de las Comisiones que dic-

¹ Archivo de la Cámara de Senadores de la República Mexicana.

taminan, vigoriza nuestro régimen jurídico y democrático, precisamente porque otorga el rango de ley a un tratamiento que se juzga necesario, y para lograr la "gran conciliación nacional" lo hace en forma general y evita las inactividades de hecho que constituyen incumplimiento de obligaciones jurídicas.

Como se expresa en los considerandos del documento, al ampliarse —merced a la reforma política— las posibilidades de participación institucional de las diversas corrientes ideológicas en las decisiones nacionales, es conveniente que tengan oportunidad de incorporarse a este quehacer —de tanta trascendencia para el porvenir de la República, y especialmente de nuestra democracia—, aquellos compatriotas que, como miembros de grupos disidentes y obedeciendo a móviles políticos, han incurrido en transgresiones a la ley penal.

La conveniencia de que se habla no es meramente coyuntural, ni responde a una táctica de mediatización o apaciguamiento. Es una elevada conveniencia, que atañe a nuestros principios más nobles, porque implica una recta apelación al albedrío de los sujetos, a su dignidad y a su honradez política, que han de ser ejercidas, como corresponde a las verdaderas virtudes ciudadanas, dentro del marco jurídico que la República se ha dado, en el que cabe el amplio espectro ideológico contemporáneo.

Debe observarse que no está en el espíritu de la Ley que propone el Ejecutivo a la consideración de esta Asamblea, solicitar de quienes se benefician con la amnistía, ni claudicaciones ni rectificaciones a las ideas que sostengan. En materia de ideas políticas todas nos merecen respeto, e inclusive reciben el estímulo que representan las innovaciones recientes, hechas en la Constitución y reglamentadas por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Entendemos la Ley de Amnistía que se propone, como un complemento de dicha reforma política, y conviene señalar que dicha amnistía no está condicionada a la represión de las ideas por las que se lucha. Por el contrario se respetan éstas y se pretende que quienes con tanto rigor las sustentaron, lo que los llevó a la ilegalidad, ahora no abandonen su lucha y sólo la encaucen por el camino jurídico que el pueblo ha creado. La amnistía es un acto excepcional que obedece también a una razón de excepción; se requiere la convivencia nacional dentro de una pluralidad ideológica que debe respetar para ser respetable.

Con relación a las ideas la Iniciativa adopta, con nitidez, la actitud eminentemente republicana de la tolerancia; con relación a las conductas delictivas, asume la postura inequívocamente humanista de la indulgencia. Tolerancias respecto a los actos que han llegado al desmán y han traspuesto el límite de la licitud, pero no revelan, sin embargo, una grave peligrosidad del sujeto.

El artículo 1o. de la Iniciativa exceptúa de la amnistía a los responsables directos de actos contra la integridad física de las personas, el terrorismo y el secuestro, puesto que el centro de gravedad de estas faltas no reside en la ofuscación sectaria o partidaria, sino en la manifiesta propensión del sujeto a la violencia y a la agresión. La comunidad debe ser protegida de riesgos de esta clase y deben

respetarse asimismo los sentimientos y los intereses de las víctimas —o de sus deudos— en estos casos extremos.

Hay que advertir, sin embargo, que el artículo 3o. de la Iniciativa en cuestión atribuye a los Procuradores de la República y General de Justicia del Distrito Federal, la facultad de valorar la participación de los inodados en delitos de esta especie, valoración de la que podrán resultar beneficiados con la amnistía quienes, habiendo participado en los hechos de que se trata, no hayan tenido una intervención directa y no revelen alta peligrosidad.

Quedan a salvo pues, en este sistema, los mencionados sentimientos e intereses de las víctimas y los altos intereses de la sociedad, pero se abre un amplio arbitrio, por medio del cual los responsables laterales, en quienes se presume más la ofuscación que la agresividad, tengan acceso, como lo desea el Ejecutivo Federal, al ancho campo de nuestras libertades, donde las contiendas ideológicas y cívicas se libran conforme a la racionalidad de las leyes y dentro de las plenas garantías de nuestro pluralismo político.

Las Comisiones están ciertas de que esta Honorable Cámara de Diputados aprobará la forma y el contenido de la Iniciativa que se estudia, pues la amplia facultad discrecional que el precepto otorga, en beneficio social y de los interesados, requiere para su ejercicio un criterio pleno de equidad y de buena razón, características que, a nuestro juicio, concurren en el depositario del Poder Ejecutivo Federal, y han sido puestas de manifiesto, una vez más, en el mismo hecho de proponer esta iniciativa; quien tuvo la hombría de bien de promoverla, debe merecer la confianza de esta Representación Nacional de que tendrá la ecuanimidad que se requiere para aplicarla.

La Iniciativa de cuenta es un testimonio de fortaleza democrática, que sólo requiere de quienes van a ser favorecidos por sus disposiciones la entrega de los instrumentos, armas, explosivos u otros objetos empleados en la comisión de los delitos (artículo 2o.), condición de carácter material, evidentemente precautoria, que en nada menoscaba la libertad que como ciudadanos les corresponde; requisito —hay que advertirlo también—, que sólo será exigible en caso de que tales objetos estén realmente en poder o bajo el dominio de las personas de quienes se trate.

Por todo ello las comisiones dictaminadoras proponen se aprueben en sus términos los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Ley de Amnistía propuesta por el Ejecutivo.

El artículo 4o. señala los efectos de la Ley, limitándolos a la extinción de las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende. En cambio subsiste, para no lesionar a los afectados por esos delitos, la responsabilidad civil de los autores, y deja a salvo los derechos de quienes pueden exigirla.

Ordena, en su segundo párrafo, de manera congruente con el primero, a las autoridades judiciales y administrativas, cancelen las órdenes de aprehensión pendientes de ejecutarse, y pongan en libertad a los procesados y sentenciados.

También ordena que los Procuradores Generales de

la República y General de Justicia del Distrito Federal, en los ámbitos de sus competencias, oficiosamente soliciten la aplicación de esta Ley, y cuiden de que sus beneficios sean obtenidos por quienes se encuentran dentro de sus supuestos, y se declare extinguida la acción persecutoria. Las comisiones dictaminadoras proponen a esta Asamblea que el artículo 4o. se apruebe en los términos contenidos en la iniciativa.

El artículo 5o. dispone el sobreseimiento para los casos en que las personas a quienes beneficie la Ley hayan interpuesto juicio de amparo. En congruencia señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su caso, los Tribunales Colegiados de Circuito dicten auto de sobreseimiento.

A juicio de las comisiones también es posible que se haya interpuesto amparo ante los Jueces de Distrito, bien cuando se combata un auto de formal prisión, una negativa de sobreseimiento o se alegue alguna grave violación procesal. La iniciativa no contiene el mandato para que se sobresea en estos casos, por lo que las comisiones proponen la modificación de dicho artículo 5o., cuyo texto debe quedar de la siguiente manera: "Art. 5o.— En el caso de que se hubiere interpuesto juicio de amparo por las personas a quienes beneficie esta Ley, la autoridad que conozca de él dictará auto de sobreseimiento, y se procederá conforme al artículo anterior".

El artículo 6o. hace explícito el propósito del Ejecutivo de que los beneficios de la Ley de Amnistía no sólo alcancen a quienes hayan incurrido en los delitos que la propia Ley señala, tipificados en el Código Penal Federal, sino que se extienda a aquéllos que, impulsados por móviles políticos, hayan violado o incurrido también en delitos semejantes a éstos y precisados en las legislaciones de las entidades federativas.

Esta disposición es respetuosa de la soberanía de los estados federados, puesto que tan sólo ordena que el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Gobernación, proponga a los gobiernos de los estados de la República la expedición de las correspondientes leyes de amnistía, para casos similares a los previstos en la iniciativa, razón por la cual las comisiones piden a la Asamblea se apruebe en sus términos, para que la Ley logre cabalmente su aplicación general.

El artículo 7o. sólo contiene de manera expresa el principio de que ninguna persona pueda ser juzgada en dos ocasiones por el mismo hecho delictivo, y como los tres primeros artículos de la Ley otorgan una amnistía general a favor de las personas previstas en sus disposiciones, se establece para el futuro que ninguna de ellas podrá ser detenida ni procesada por los mismos hechos. Las comisiones proponen que este artículo 7o. sea también aprobado en los términos que el Ejecutivo señala.

El artículo primero transitorio establece el momento de vigencia de la Ley, y que lo será el día de su aplicación en el Diario Oficial, y debe ser aprobado así.

Por todo lo anterior, las Comisiones Unidas que dictaminan proponen a Vuestra Soberanía el siguiente

PROYECTO DE LEY DE AMNISTIA

COMISIONES UNIDAS: PRIMERA DE GOBERNACION,
SEGUNDA DE JUSTICIA,
PRIMERA DE PUNTOS CONSTITUCIONALES
Y PRIMERA SECCION DE ESTUDIOS
LEGISLATIVOS.

HONORABLE ASAMBLEA:

Las Comisiones unidas que suscriben, han llevado a cabo el estudio de la Minuta del Proyecto de Ley de Amnistía, enviada a esta Cámara por la Honorable Cámara de Diputados, con base en la Iniciativa que el Ciudadano Presidente de la República sometió a consideración del Congreso de la Unión, el día quince de septiembre de este año.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa, el Titular del Ejecutivo Federal, en consonancia con lo expresado en el pasado informe de gobierno, destaca la serie de acciones tendientes a permitir mayor participación, en el seno de las instituciones republicanas, a las diversas corrientes ideológicas que conforman el acontecer nacional.

El pasado primero de septiembre, al anunciar el envío de esta Iniciativa, el Presidente de la República señaló "Vale la pena abrir nuevas y libres oportunidades a quienes bajo la influencia de algún móvil político se encuentran reincluidos o prófugos, porque incurrieron en delitos, o formando grupos de disidencia extrema". El medio eficaz para fomentar esas oportunidades es la posibilidad de incorporación, en el orden y el derecho, de quienes por actitudes radicales, orientadas con fines políticos incurrieron en la comisión de ilícitos sancionados en el Código Penal.

Esto es factible por los beneficios que derivan de la aplicación de la Ley de Amnistía que el Ejecutivo somete a nuestra consideración, al proponer anular la relevancia penal de los hechos de quienes resulten beneficiados, así como la extinción de las responsabilidades punitivas que dimanen de dichos actos.

Las medidas serán propuestas por el Gobierno Federal a los Estados de la República, para que, en el ámbito jurídico de cada uno, pueda estimarse el favorecer a sentenciados o sujetos a acción persecutoria por la comisión de delitos que guarden similitud con los ilícitos contemplados en este dictamen.

La iniciativa responde a la esencia revolucionaria de nuestra Constitución, transformada en instituciones y sustentada en la coparticipación responsable de todos en el quehacer nacional. Forma parte de la Reforma Política, al permitir que adquieran su libertad quienes, en la forma que prevé, hayan cometido delitos por móviles políticos, con el propósito de alterar la vida institucional del país.

Así propicia la expresión de la disidencia, el fortalecimiento de grupos ajenos al pensamiento de quienes formamos parte del gobierno, sin menoscabo del orden jurídico, ni menos aún de la razón primaria de todo régimen democrático, donde, como en el nuestro, las decisiones corresponden en forma exclusiva a las mayorías.

Quienes se beneficien con la aplicación de esta Ley, cuya aprobación solicitamos, deberán saber, que este acto legislativo es de madurez nacional y republicana, de sensatez y de reflexión. Han de tomar en cuenta, como lo señala el Primer Mandatario, que frente a la ley no hay ley, entendemos que en época de crisis surja la idea de obtener lo que se necesita al margen o en contra de ella. Lo entendemos, pero no lo admitimos ni lo justificamos.

Se decreta la Amnistía, en los términos del Artículo Primero, en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, hasta la fecha de su entrada en vigor, por los delitos de sedición, o porque hayan incitado, instigado o invitado a la rebelión o por conspiración u otros, cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos, con el propósito de alterar la vida institucional, cuando no sean ilícitos contra la vida o la integridad corporal, así como que no se trate de terrorismo o secuestro. La Colegisladora mejoró la redacción del precepto, sin variar su contenido sustancial.

Es prudente el hecho de que este cuerpo normativo, como la señala el Artículo Primero, surta sus efectos para el pasado, es decir, alcance a los que hubieran sido objeto del ejercicio de la acción penal o sujetos de investigación judicial por la comisión de los delitos referidos en la propia disposición, hasta antes de la fecha de su vigilancia. Ello es congruente con una de las garantías jurídicas más importantes que consagra la Ley Suprema: la interpretación a contrario sensu del párrafo primero del Artículo 14 Constitucional: la aplicación retroactiva de la ley en beneficio de alguna persona.

Mediante la amnistía, aquellos que se encuentren sustraídos de la acción de la justicia, dentro o fuera del país, podrán quedar comprendidos, siempre y cuando hagan entrega de todo tipo de instrumentos, armas y objetos, empleados en la comisión de los delitos, dentro del plazo de noventa días a partir de la vigencia de la Ley, como se señala en el Artículo Segundo.

Si bien la Iniciativa en el Artículo Primero establece como principio fundamental, que se exceptúa de la amnistía a los responsables directos de actos contra la integridad física de las personas, el terrorismo y el secuestro, por ser expresiones materiales de violencia y agresión; con gran sentido realista y nuevamente con el propósito de propiciar la conciliación nacional, el Artículo Tercero contempla una forma de actuar para posibles casos de excepción, en que habida intervención en los actos ilícitos, el beneficio pueda alcanzar a quienes no revelen alta peligrosidad.

La valoración de la condicional que se apunta, a cargo de los Procuradores Generales de la República y General de Justicia del Distrito Federal, fue ampliada por la Colegisladora, para que la valoración sea de acuerdo con los informes que proporciona a través de su Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social. Estas comisiones consideran que debe ser aceptada la modificación de que se trata, pues por una parte tiende a favorecer a los más y por otra parte, obliga a la fiel aplicación del espíritu y finalidad presidenciales, para que nadie se favorezca indebidamente con los beneficios de la amnistía.

La amnistía extingue, desde luego, en los términos del Artículo Cuarto, tanto las acciones penales como las sanciones impuestas, dejando subsistentemente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla.

Cuando hubieren interpuesto juicio de amparo las personas que resulten beneficiadas, según lo dispone el Artículo Quinto, la autoridad que conozca de él, dictará auto de sobreseimiento. La Cámara de Origen, amplió el ámbito competencial que la Iniciativa limitaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a los Tribunales Colegiados de Circuito. Esta modificación es consecuente, pues así el sobreseimiento podrá decretarse por la autoridad judicial, en cualquiera de las hipótesis de procedencia. Es clara la intención de abarcar en su contexto no sólo a los procesados o sentenciados, sino también a los indiciados; tanto a quienes se les ha comprobado la comisión de uno o más ilícitos, como a los que se encuentran en la fase investigatoria o de incoación judicial.

En respeto a la autonomía de las entidades, el Artículo Sexto dispone que el Ejecutivo Federal, por conducta de la Secretaría de Gobernación, propondrá a los Gobiernos de los Estados la expedición de Leyes de Amnistía por la comisión de delitos que guarden similitud con los que comprenda la Iniciativa.

Una garantía jurídica necesaria es que las personas a quienes aproveche la Ley, no podrán ser detenidas ni procesadas por los mismos hechos, conforme al Artículo Séptimo.

El Artículo Transitorio, dispone que el ordenamiento surtirá sus efectos a partir del día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Habrá de entenderse que inicia su vigencia precisamente tal día, pues sería absurdo suponer que rígera sólo durante ese lapso. El Artículo Transitorio, para efectos de interpretación, deberá complementarse con la disposición del Artículo Primero de la Ley.

Si amnistía es olvido, en el caso significa algo más que borrar de la memoria jurídica la comisión de hechos que, transgrediendo al derecho, convulsionaron a la sociedad; es inicial una cuenta en el haber político del país, para incrementar tanto la participación ciudadana, como el pluralismo ideológico.

El gobierno actual se ha preocupado se ha preocupado por abrir cauces para la expresión de corrientes de opinión; no se busca opinión no se busca identidad y menos se persigue uniformidad. La divergencia es útil y necesaria cuando se propone la mejoría de una colectividad. La divergencia puede y debe, con base en la Reforma Política, expresarse en los caminos institucionales y dentro del orden jurídico. De esta manera hemos invitado a todos a formar parte del gobierno, para ser más los que busquemos fórmulas de solución.

La expedición de la Ley de Amnistía es un acto a través del cual, jurídicamente se presentan nuevas oportunidades para el ejercicio pacífico de las aspiraciones y derechos políticos. Es un medio más para lograr la unidad que el país requiere, para hacer realidad su consolidación económica.

Quienes salgan de la prisión por su aplicación, se reintegran a una sólida comunidad de instituciones, estructurada en el orden y forjada en la lucha diaria de superar carencias; a una comunidad convencida de su propia fuerza y más decidida a acrisolar los logros y a aumentar los beneficios, a desterrar los grupos de privilegio y a ha-

cer partícipes a todos de los resultados que el trabajo de todos va generando. Así deseamos recibirlos en el seno de la sociedad, así esperamos su actitud solidaria y con este sentido, proponemos al Senado de la República la aprobación del siguiente Proyecto de Ley de Amnistía.

Reforma Municipal. Exposición de Motivos de las Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución del C. Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado ¹

Iniciativa del Ejecutivo Federal

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNION

PRESENTE.

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasinated debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al fede-

ralismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No queremos una nueva institución; tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente y situarse con claridad los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

¹ "Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *El Marco Legislativo para el Cambio*; diciembre de 1982, 4 vols. México, Presidencia de la República, 1983, V. III, pp. 11 - 29.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como Ley Fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por sus indudables permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, su reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios del artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política

de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41, y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que

deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o renovación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de ingerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

En la Fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos

como órganos, deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la Fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que esta-

blezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consustanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencias lógicas del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deben ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculados con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la Fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como

lo dispone el texto de la Fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la Fracción III, ahora como Fracción VII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la Fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la Fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

En la Fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuado entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Único de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robus-

tecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.

Como transitorios de la iniciativa, se proponen, en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, de las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados en el plazo de un año contado a partir de la vigencia del decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la iniciativa. Por último, se establece como un plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativas, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV deberán percibirse por los Municipios a partir del 1º de enero de 1984

Reforma Política

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma a los artículos 52, 53, 54, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativos a la Integración del Congreso y los Procedimientos Electorales (3 Noviembre de 1986) ¹

C.C. SECRETARIOS
DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
H. CONGRESO DE LA UNION

PRESENTES

Iniciamos hoy un nuevo avance en la marcha del pueblo mexicano por la democracia. La democracia es el hilo conductor de la historia del pueblo de México. Constituye la idea política central en la que se expresa la lucha por la independencia nacional. Los hombres de la independencia concibieron una sociedad libre, conformada por hombres iguales y gobernada por ellos; concibieron, demandaron y conquistaron un régimen democrático. La democracia es el valor por el que lucharon los hombres del liberalismo al reafirmar el ideal de una república liberal, independiente, regida por el derecho, capaz de acoger y realizar las vocaciones de ciudadanos libres, iguales, prósperos, protegidos por la ley. La democracia es la bandera que inspira la lucha de los hombres de la Revolución por el sufragio efectivo, la no reelección, la libertad, la justicia social, y el desarrollo independiente.

La democracia, valor consagrado en nuestra Constitución, encarnado en nuestras instituciones, reiterado en nuestros planes y programas de desarrollo y presente en nuestra acción cotidiana, es el sistema de vida que ha alentado el progreso del México contemporáneo.

La democracia sintetiza hoy el consenso entre los mexicanos. Su preservación, su perfeccionamiento impulsa la construcción del México renovado que nos hemos propuesto alcanzar.

Nuestras instituciones son legítimas porque dimanan de la voluntad histórica del pueblo y están apoyadas por el mandato popular. Al mismo tiempo, la democracia que nos rige ha acogido la expresión de todas las voces, ha permitido el juego de los contrarios y ha alcanzado sucesivas metas, renovando los puntos de partida, las magnitudes y directrices del mandato del pueblo.

Como resultado de nuestro gran movimiento social de 1910 y de la Constitución que lo culminó y consolidó, nuestra noción de democracia es una noción ensanchada y dinámica; es una noción de democracia integral, de alcance económico, social y político. Consagra el derecho de todos los mexicanos a recibir atención en las deman-

das fundamentales de su existencia. Se expresan en ella los contenidos concretos del derecho a la educación y a la cultura, a la salud, a la vivienda, al trabajo, al bienestar, a una vida de calidad para todos los mexicanos. Se expresa en ella también, el legítimo ideal de participación en los asuntos de la comunidad, de la localidad; en la organización productiva, sea ejidal, cooperativa o mercantil; en la asociación gremial, en el campo de trabajo y en el medio de convivencia.

Naturalmente, la democracia afirma, también, la soberanía del pueblo; el derecho de los mexicanos a gobernarse, a contar con instituciones electorales, a designar y remover a sus autoridades; en fin, a controlar el acceso al poder público.

Consecuentemente, nuestra idea de democracia es muy amplia; expresa un proyecto de organización nacional, es un principio cualitativo y cuantitativo. Avanzar en la democracia es adelantar en el fortalecimiento de la patria y en la condición de sus hombres. Por esta razón nuestra Constitución consagra a la democracia como una estructura jurídica, como un régimen político y como un sistema de vida en constante perfeccionamiento.

Por consiguiente, la democracia ha sido el instrumento fundamental con el que ha contado la nación mexicana para integrarse como república soberana, para articular a todos los grupos sociales que la componen, para incorporar todos los rincones culturales y geográficos del país a la corriente fundamental de la historia del pueblo de México, para definir y emprender las grandes tareas nacionales, para proponerse y alcanzar progresivas conquistas en el mejoramiento económico, social y político de los mexicanos.

La democracia ha transformado a México. Han transcurrido casi 7 décadas desde que fue promulgada nuestra Constitución Política, el 5 de febrero de 1917. Durante ese lapso, inspirado en sus mandatos y armado con las instituciones de nuestra democracia, el pueblo de México ha obtenido decisivas conquistas económicas, políticas y sociales.

La democratización del campo mexicano permitió la transformación de la organización agraria que ha hecho posible animar y sostener el crecimiento económico de la nación, alimentar al pueblo, y modernizar el campo. Gracias a ella, hemos realizado una profunda reforma agraria, eliminando las viejas formas de explotación fundadas en la servidumbre de cuatro quintas partes de la población

¹ Código Federal Electoral, México, Comisión Federal Electoral, 1987.

y estableciendo un régimen complejo de producción al que concurren las comunidades agrícolas, los ejidos, los colonos, los pequeños propietarios y trabajadores agrícolas dotados de organizaciones propias y eficaces para la promoción y defensa de sus intereses.

En 1917 la producción manufacturera era prácticamente inexistente y las industrias extractivas estaban casi en su totalidad en manos extranjeras. El nivel de vida de los mexicanos era inaceptable. Al proponer las tareas de nuestra democracia, distribuir equitativamente la riqueza, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana la Constitución reorientó el esfuerzo de los mexicanos. Con el impulso de las fuerzas productivas y de las organizaciones obreras; con la conquista de los derechos sociales, respuesta auténtica a las aspiraciones populares al progreso, hemos pasado de ser una economía primaria, rural y minera, a ser una economía industrial en modernización.

Hoy México es la décima cuarta estructura industrial del mundo; cuenta con una economía nacional, mixta, moderna y con una sólida infraestructura. Nos preparamos a establecer los fundamentos de nuestra estructura productiva para el siglo XXI, impulsando cambios estructurales, apoyando la adaptación de nuestras empresas al mercado internacional, estimulando la modernización industrial.

La democracia como sistema de vida implica la educación, la salud, el bienestar, el mejoramiento del pueblo. El resultado del gran esfuerzo que por alcanzarla emprendió el pueblo de México es ilustrado por indicadores sociales decisivos: el número de analfabetas pasó en estas 7 décadas del 79% al 11%; la esperanza de vida de los mexicanos pasó, en el mismo lapso, de los 31 a los 68 años; la población urbana pasa de ser del 27% al 66%; finalmente el ingreso per cápita se cuadruplicó en términos reales. Mientras tanto, durante el mismo período, la población mexicana se quintuplicó.

La democracia se ha expresado en todos los ámbitos y ha modificado profundamente las condiciones de su propio ejercicio.

En 1920, uno de cada 1,600 mexicanos tenía acceso a la enseñanza media superior a la enseñanza superior; hoy lo tiene uno de cada 15 mexicanos. México cuenta con un índice de población profesionalmente capacitada sin paralelo con el de hace 70 años.

En virtud de este proceso, se ha modificado el mapa demográfico de México. Hoy somos una sociedad urbana. Las condiciones generales de vida, los medios de comunicación, la prensa, se traducen en la existencia de una ciudadanía más informada, participante, capacitada, decidida a conquistar nuevas y más dilatadas dimensiones democráticas.

En el campo de la vida política las modificaciones han sido igualmente profundas. En las elecciones de 1916 participaron 18,827 mexicanos. En 1982 el número de volantes se elevó a 22.5 millones. El país no contaba hace 70 años ni con instituciones electorales ni con un sistema de

partidos. La transmisión del poder generó agudos conflictos, a partir de 1910, en todas las elecciones federales hasta la de 1934.

El electorado mexicano ha sido ampliado, merced a las reformas que incorporan con plenos derechos ciudadanos a las mujeres, en 1953, y a los jóvenes, en 1970 y 1973. Los electores crecen así, de 2.5 millones, inscritos en el padrón de 1946, a 31.5 millones, inscritos en el padrón de 1982. Se ha recorrido, igualmente, un largo trecho en el registro de ciudadanos, a partir de los Consejos de Listas Electorales, hasta la creación del Registro Nacional de Electores, actualmente a cargo del padrón electoral.

Nuestro sistema de representación se ha modificado también, para enriquecer la representación nacional. Partimos de un sistema mayoritario. En 1963 se establece el primer sistema mixto mediante diputados federales de partido; sistema que se emplea en 1973, y se sustituye, en 1977 por el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios más poblados. La aplicación de este sistema, actualmente en vigor, se amplía en 1982 a la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país. Gracias a estas reformas hoy cuentan con el beneficio de una integración plural, además de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, todos los ayuntamientos del país, al participar en su integración, respectivamente, 100 diputados federales, 169 diputados locales, y 1,416 regidores de representación proporcional. Contamos con un sistema plural de partidos a cuya integración concurren 9 partidos políticos nacionales que representan con una amplitud sin precedentes a la diversidad de fuerzas y corrientes nacionales.

Los organismos y procedimientos electorales que aseguran la eficacia del voto han sido objeto de un largo proceso de perfeccionamiento. Los partidos políticos son reconocidos con la ley de 1946 que los incorpora a la organización y vigilancia del ejercicio comicial y su responsabilidad es ampliada sucesivamente, en las leyes de 1951, 1963, 1973 y 1977. Hoy el funcionamiento de los organismos electorales reclama para integrar los, la movilización de cerca de medio millón de mexicanos; además, más de medio millón de mexicanos concurren en los últimos comicios federales a asegurar la representación de partidos y candidatos.

Los partidos políticos nacionales y constituyen uno de los más importantes sujetos del desarrollo electoral. La ley los reconoce por primera vez en 1946 al incorporarlos a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y les confiere diversas exenciones desde 1963. Los partidos políticos nacionales son sujetos de prerrogativas, establecidas sistemáticamente a partir de 1973, y ampliadas progresivamente desde entonces. Desde 1977 son constitucionalmente reconocidos con el carácter de entidades de interés público. Son ellos, además, el objetivo fundamental de las reformas de 1963 y 1973, relacionadas con los diputados de partido y las de 1977 y 1982, relacionadas con los diputados de representación proporcional. Desde 1977, el reconocimiento a los partidos políticos deja de ser

una facultad administrativa y se convierte en una atribución de la Comisión Federal Electoral.

Así, de conformidad con el mandato constitucional, nuestra democracia ha sido dinámica, se ha perfeccionado sin reposo. Las elecciones federales más recientes acreditan que este proceso ha venido madurando, que los partidos políticos contienden con una creciente vocación gubernamental a disputar los cargos representativos y que auténticamente promueven la participación del pueblo en la vida democrática del país. La intensa lucha electoral no revela una situación de crisis política; acredita, al contrario, el éxito del esfuerzo democratizador que el pueblo de México ha sustentado durante un largo período de su historia y pone en relieve la solidez de nuestro sistema pluripartidista.

En suma, desde el punto de vista social, económica y político, el pueblo de México ha generado una nueva realidad, un nuevo punto de partida para proponerse nuevas metas. El avance de nuestro proyecto nacional reclama, consecuentemente, cambios profundos, ajustes y adaptaciones y también transformaciones cualitativas, renovaciones fundamentales. Este es el sentido de la renovación nacional a la que he convocado al pueblo de México.

Renovar las instituciones políticas, económicas y sociales es la condición para adaptarlas a la nueva realidad que nuestras propias instituciones nos han permitido conquistar y para proyectarlas hacia el alcance de nuevas metas. El sentido profundo de la renovación nacional y, en el área de la vida política, la razón de la democratización integral es ese contar con el andamiaje político e institucional que nos permita absorber plenamente nuestra condición de sociedad moderna y transcurrir pacíficamente en esta etapa de profundas transformaciones estructurales que hemos emprendido.

Nuestra democracia ha seguido persistentemente el camino original que ha trazado nuestra historia. Hoy contamos con instituciones, con tradiciones y con expectativas de raigambre democrática.

En su sentido más moderno la democracia es no solamente el gobierno de la mayoría; es también la protección a la minoría, el juego auténtico, jurídicamente tutelado, entre una y otra, para permitir a la minoría aspirar eficazmente a hacerse mayoría y a la mayoría, efectivamente, ejercer las atribuciones y servir las responsabilidades del poder público. Ni la impotencia de la minoría ni la parálisis de la mayoría responden a una auténtica democracia; esta es, antes bien, juego entre contrarios reconciliados periódicamente como resultado de una voluntad popular eficaz.

A través de las instituciones y los procesos electorales, la democracia política aspira a ser un régimen de participación, de seguridad, de equidad y de eficacia para el acceso al poder público y para su ejercicio. La voluntad y el compromiso histórico de los gobiernos de la Revolución han hecho posible acrecentar los espacios de acción política de los individuos y de las organizaciones, a través de las instituciones y los procesos electorales. Además, para alentar la participación ciudadana ha sido conveniente, de una manera sostenida, incrementar represen-

tación y representatividad política; asegurar la confiabilidad en el resultado de las elecciones, así como instituir un juicio imparcial y especializado en el desahogo de los recursos del contencioso electoral.

Desde mi campaña, en la que solicité el voto del electorado para acceder a la Presidencia de la República, escuché la legítima demanda de los ciudadanos para que profundizáramos todos, gobierno y partidos, sociedad civil y estado, en el proceso de la reforma política y la consiguiente renovación de la democracia electoral.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República afirmé que haríamos "cambios cualitativos a nuestra vida democrática"; que transitaríamos "con decisión y sin temor hacia niveles superiores de participación popular". Indiqué que "El Estado es la sociedad organizada, no forma separada de su contenido"; afirmé "Estamos comprometidos a trabajar por la democratización integral que define nuestra Constitución. Fortaleceremos la división de poderes, el federalismo y el municipio libre. Respetaremos el pluralismo y todas las formas de asociación política y atenderemos a la opinión pública y a sus medios, con responsabilidad y libertad". Asumí el compromiso de convocar "a un debate público para analizar el estado que guardan el proceso de reforma política, la función e integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial". Me comprometí, igualmente, a mantener "viva y dinámica la democracia en México".

El Poder Revisor de la Constitución aprobó la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional que propuse al inicio de mi gobierno, reforma promulgada el 5 de febrero de 1983. A partir de entonces hemos satisfecho una de las más prolongadas y más justas aspiraciones de democratización del pueblo de México, reintegrando a los municipios recursos y facultades que les son propios, ensanchando el espacio de participación de los partidos políticos nacionales hasta el último rincón del país y llevando a cabo la reforma municipal.

El mismo poder aprobó, y decretó el pasado 19 de marzo, la iniciativa de reformas a los artículos 65, 66 y 69 constitucionales, que instituyen dos períodos anuales de sesiones del Congreso de la Unión; el primero a partir del 1.º de noviembre, y el segundo a partir del 15 de abril, de cada año. Consecuentemente, la asistencia del Presidente de la República a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y la presentación del informe anual se trasladó al 1.º de noviembre de cada año. Estas reformas darán mayor vigor, profundidad y continuidad al proceso legislativo y reducirán a sólo un mes el período que transcurre entre el último informe de gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y la toma de posesión del Presidente Electo.

En mi IV Informe de Gobierno expresé al Congreso de la Unión que "nuestros procesos electorales son perfectibles", que debemos "avanzar lo más posible sin pretender que nuestra historia comienza o acaba ahora". En esa ocasión afirmé: "Contamos con procedimientos políticos y jurídicos que aun siendo perfectibles nos permiten dirimir nuestras diferencias. La democracia se inicia como ejercicio político en el diálogo, la negociación y la solución or-

denada de conflictos; transcurre por el sistema de partidos y debe alcanzar las bases de nuestra organización social. Tanto la sociedad como el Gobierno estamos por una autoridad fundada en el derecho, al servicio de la democracia. No queremos derecho sin democracia, ni democracia al margen de la Ley. Debemos seguir perfeccionando nuestro sistema político con el poder fundado en el consenso de la mayoría, con el respeto y garantía de las libertades y construyendo un orden social justo en beneficio del pueblo”.

El 17 de junio pasado expedí un Acuerdo por el que convoqué a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación en el Gobierno del Distrito Federal. Dieciséis audiencias en el Distrito Federal y cuatro regionales recogieron múltiples planteamientos reflexivos, concretos, plurales y contrastados.

Las sesiones públicas, ampliamente difundidas por los medios de comunicación, fueron el marco para la exposición, en un ambiente de plena libertad, de tesis y propuestas necesariamente matizadas por las convicciones ideológicas, o la militancia partidista de los ponentes. El rasgo común de la consulta fue el deseo de los participantes de darle a nuestra democracia política electoral instrumentos de modernización y eficacia que aseguren la expresión justa de la voluntad general, la vigencia del régimen representativo, el respeto del pluralismo ideológico, la conformación de un régimen en el que todos los partidos disfruten oportunidades iguales, y el perfeccionamiento de los mecanismos electorales para asegurar la autenticidad del sufragio, la representatividad del voto, la confiabilidad de la elección y, como consecuencia, la eficacia del gobierno, en el que el pueblo, con su voto, conforma la mayoría y ésta gobierna, con el concurso de las minorías, dotando a la república de una voluntad clara y eficaz.

Son los anteriores aspectos los que, de manera más recurrente, abordaron y debatieron los participantes. La teoría política y electoral, el derecho constitucional, la sociología de los partidos, el análisis comparado y los principios ideológicos e intereses políticos de los sustentantes fueron invocados en torno a cada aspecto de la consulta. Como resultado, pudieron sistematizarse demandas, reservas e impugnaciones, lo mismo que reafirmaciones y defensas. Las múltiples sugerencias enriquecieron las alternativas de modificaciones y advirtieron sobre la necesidad de perfeccionar algunas prácticas y normas que son piezas aisladas de un engranaje que, en su conjunto, ha resultado satisfactorio para alentar el ejercicio pleno de los derechos políticos, la expresión de la voluntad general y la integración de la representación nacional.

Dichas propuestas hicieron patente, al mismo tiempo, la voluntad política de renovación que inspiró la consulta y la existencia ya de verdaderas tradiciones y estilos democráticos propios de México. Quedó claro en el desarrollo de la consulta, que la exigencia mayoritaria y el espíritu de renovación política, se reunían en un punto de convergencia: la voluntad de renovar nuestro sistema y no la de abandonarlo sustituyéndolo por otro.

Adicionalmente, en un juego de opuestos que habla de la realidad de los procedimientos democráticos para arribar a mejores formas de participación política electoral, las múltiples propuestas dieron lugar a un trabajo arduo y abierto de deliberación y concertación, o de redefinición. En este sentido, el consenso democrático es la aceptación mutua de los contratos, el reconocimiento de sus respectivos derechos y de los límites que a la calidad de sus demandas impone la cantidad de su representación.

Hoy someto a esta Representación una reforma constitucional cuyo propósito es sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que uniforme los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfatice y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera; partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral.

Con fundamento en estas nuevas bases constitucionales, si el Poder Constituyente Permanente las instituye, en una iniciativa complementaria propongo a esta misma soberanía un Código Federal Electoral, cuyo propósito es precisamente el perfeccionamiento de los procedimientos electorales para fortalecer mecanismos y órganos de preparación, desarrollo y cómputo electoral; y para eliminar cualquier traba que impida la recepción diáfana y eficaz de la voluntad ciudadana.

El Gobierno de la República comparte la demanda de que el pluripartidismo se mantenga como la expresión democrática más eficaz del régimen político mexicana y se procure vigorizar la vida y participación de las organizaciones políticas en la contienda por el ejercicio del poder público.

El primer requisito para cumplir este propósito, estriba en acrecentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios, sin detrimento de mecanismos que asegures, como resultado de la expresión electoral, la conformación de una clara y firme mayoría, en el órgano político representativo por excelencia, que es la Cámara de Diputados. De ahí la necesidad de establecer un mecanismo ágil, flexible y eficaz, que elimine los riesgos tanto de sobrerrepresentación de las mayorías, como de pulverización de la voluntad popular; riesgos que resultan de los aspectos negativos sea de la representación mayoritaria sea de la representación proporcional puras.

Responder a esta cuestión inspiró las reformas de 1963, 1973 y 1977 ya descritas. El sistema mixto que introdujeron con diversas variantes resultó, en este orden satisfactorio. El pluralismo político de la sociedad mexicana requirió de la transformación de su sistema de representación para enriquecer, con el principio de representación proporcional, la base fundamental de su sistema mayoritario, mitigando las desventajas de ambos.

El resultado de la combinación de ambos principios, en un sistema mixto con dominante mayoritario, tuvo su expresión constitucional en 1977, con la reforma a los artículos 52, 53 y 54 de la Carta Magna.

El sistema electoral vigente, mixto con dominante mayoritario, combina los aspectos positivos de ambos sistemas, por un lado, mantiene la sencillez y claridad del sistema de mayoría, lo hace más accesible para el electorado; por ello, permite al elector un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que los partidos políticos le ofrecen; hace posible la identificación entre representantes y representados y una mayor vinculación y responsabilidad del representante popular ante sus electores; por otro lado, gracias al principio de representación proporcional, logra la participación equilibrada de las minorías, preserva su identidad y su derecho a integrar la representación nacional y evita los excesos de un sistema mayoritario puro. Al conferir a las minorías una base de representación las sustenta e impulsa, al mismo tiempo que les preserva el acceso al marco de mecanismos y posibilidades para convertirse en mayoría.

Las reformas hoy propuestas mantienen el sistema electoral mixto que permite la integración de una mayoría efectiva para que opere un gobierno estable y eficaz, sin que se produzca una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas; de la misma manera, hace posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular, o a la polarización de las fuerzas políticas.

Se propone mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, preservándose el principio de mayoría relativa, con los 300 diputados que hoy son elegidos de acuerdo con él; e incrementar de 100 a 200 el número de diputados que deban ser elegidos por el principio de representación proporcional. Crecerá la Cámara en dimensión, pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos que la conforman y, en especial, a los minoritarios, pues no sólo ganarán espacio político en el ámbito de la Nación, sino también en el de todas las regiones de la República y en el propio seno camarl, cuyos trabajos legislativos y parlamentarios se verán enriquecidos con la presencia realzada de diputados de todas las corrientes ideológicas.

Esta reforma, de ser aprobada por el H. Poder Revisor de la Constitución, al que convoco por el honorable conducto de ustedes, fortalecerá el pluralismo político mexicano al ampliar los espacios de participación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados, tanto en números absolutos como en números relativos de curules.

Para garantizar este incremento, el artículo 54 que se propone establece que la mayoría no podrá alcanzar más de 350 curules, lo que representa el 70% del total de la misma. Esto significa que los partidos minoritarios aumentarán su presencia política en la Cámara cuando menos con 50 diputados.

Consecuentemente, siempre les corresponderá, como mínimo el 30% de la integración total de la Cámara, es decir, 150 diputados.

Un objetivo básico de la iniciativa, por cuanto hace

a la integración de la Cámara de Diputados, consiste en acotar a la mayoría con un límite autoimpuesto, lo que, desde la perspectiva de la minoría, constituye una garantía mínima de representación. La modificación, cuantitativa, introduce múltiples cambios cualitativos. Por una parte, el espacio mínimo que se reserva en beneficio de la minoría es equivalente al 30%, en vez del 25% vigente. Por otra parte, en virtud de la operación de un sistema de reglas tendientes a equilibrar la representación, de hecho este espacio es un punto de partida enmarcado en un sistema flexible que podrá dilatarlo, para las minorías, hasta la mitad menos una de las curules en disputa.

Con este propósito se establece un mecanismo para que la representación del partido mayoritario corresponda al porcentaje que obtenga en la votación. Se evita así la sobrerrepresentación del partido y se reduce la distorsión que normalmente produce un sistema de mayoría.

Consecuentemente, sin que se vulnere la necesaria conformación de una representación mayoritaria, se atemperan los efectos que produce el sistema actual, por lo que hace a la sobrerrepresentación.

Adicionalmente al incremento de la representación de los partidos minoritarios, en el sistema de representación proporcional se admitirá la participación del partido mayoritario, aunque de una manera limitada. Así, sin desplazar a las minorías de los espacios políticos que se les reservan, se fortalece el sistema de representación proporcional, transformándolo en una auténtica vía alterna de acceso a la Cámara abierta a todos los partidos. Consecuentemente, la representación proporcional cobra la dimensión de una verdadera contienda, deja de ser un enclave para las minorías y elimina el extremo de que el partido mayoritario participe ficticia e inútilmente en la elección plurinominal. Ello supone que la representación mayoritaria deje de ser el único acceso a la representación para las mayorías.

De esto resulta la unificación del sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados, actualmente dividido en compartimientos estancos. Hasta ahora, bajo principios y reglas diversos, han concurrido a integrarse separadamente la mayoría, por una parte, y la minoría, por la otra. El sistema mixto con dominante mayoritario vigente ha tendido a generar una dicotomía dentro del sistema electoral, como resultado de los límites que impiden la entrada de la mayoría a los dos sistemas, al de mayoría y al de representación proporcional, así como por las características con que se desenvuelve el sistema de partidos. Los candidatos de la mayoría incluidos en las listas plurinominales carecen de verdaderas posibilidades y quedan fuera de la contienda. El electorado, como conjunto de ciudadanos que ejerce la voluntad soberana para integrar periódicamente los órganos de representación popular del Estado, no entiende las divisiones que resultan en dos sistemas electorales distintos y aislados.

Por otra parte, el sistema vigente suscita la inquietud, en las minorías, de que la mayoría se haga de un instrumento que le permita definir tanto al gobierno como a la oposición, con la consiguiente cancelación de los espacios reservados a las minorías y, consecuentemente, con la cancelación del propósito del sistema.

Es indudable que el incremento de la representación de las minorías, como producto de la duplicación de los diputados de representación proporcional, unida a la participación limitada del partido mayoritario para su elección, propiciarán una creciente integración tanto del sistema mixto, como entre mayoría y minoría, elevando el debate político y enriqueciendo la contienda electoral. Los votantes podrán así optar con mayor profundidad y exactitud entre las alternativas que les ofrecen los partidos, contrastándolas y eligiendo entre ellas, en un sistema mixto más integrado y coherente.

En el sistema vigente la condición para acceder al sistema de representación proporcional, contenida en la actual fracción II del artículo 54 de la Constitución, estriba en que los partidos no hayan obtenido 60 o más constancias de mayoría. Este límite no únicamente impide la participación del partido mayoritario, sino la de cualquier otro que rebase dicho número de constancias de mayoría. Adicionalmente, el límite contenido en la fracción IV del mismo artículo 54, disminuye en un 50% las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional, cuando dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría. Ambos límites fueron incluidos con el ánimo de preservar el dominante mayoritario del sistema mixto, cuando se produjeran circunstancias que pudieran impedir la conformación de una mayoría viable y estable.

El mecanismo vigente garantiza efectivamente el sistema de mayoría. No obstante, el mismo resultado puede ser alcanzado mediante otros mecanismos que, adicionalmente, aportan otros beneficios y reducen sus inconvenientes.

El sistema que propongo a la consideración del Poder Constituyente Permanente consagra de manera precisa el carácter dominante del principio mayoritario, asignando al principio de representación proporcional, para fortalecer el pluralismo, la función específica de atemperar la distorsión que pudiera inducir el primero, pero sin desplazarlo, en ningún caso.

El electorado conserva la facultad de designar a la mayoría legislativa, como corresponde a un sistema democrático, evitando la suplantación de su voluntad por acomodos o acuerdos destinados a generar mayorías ficticias y, consiguientemente, incertidumbres profundas, riesgo inherente a los sistemas de representación proporcional puros.

El principio de mayoría actúa, desde luego, en exclusiva, en los distritos uninominales. En virtud de su operación el electorado del distrito identifica candidatos y fórmulas, no sólo idearios y plataformas. Los representantes designados así quedan obligados a mantener una relación viva y directa con el electorado para conservar la posición mayoritaria de su partido. Se refuerza así la responsabilidad entre representantes y representados.

Pero el principio de mayoría actúa también, como dominante, en la determinación del resultado global de la elección. Por consiguiente, el electorado, que ha identificado las distintas alternativas que ofrecen los partidos, en

razón de los principios, programas e ideas que postulan, está capacitado para conducir a una de dichas alternativas a la mayoría, con la seguridad de que efectivamente lo será.

El mecanismo práctico consiste en hacer posible que en el supuesto de que el electorado decidiera, como resultado de la elección, conservar a la mayoría, o generar una nueva, esta mayoría sea viable y estable. Lo sería, de toda evidencia, si la mayoría obtiene la mayoría en la cámara por la cuantía de los distritos ganados, sean o no uninominales. Lo sería, en caso contrario, por la operación del mecanismo de autorregulación que se propone, ya que el partido que obtenga la mayoría en el electorado, cualquiera que sea, obtendrá la mayoría en la Cámara, al participar en la asignación de representantes por representación proporcional hasta conformar la mayoría en cuestión.

El sistema mixto que se propone tiene así por objeto garantizar la estabilidad y eficacia de la Cámara, cualquiera que sea la mayoría, absoluta o relativa, que obtenga el partido mayoritario, sin tener que acudir a mecanismos de límites y condiciones, que equivalen en todo caso a disminuir la representación de las minorías.

Por lo que se refiere a la renovación de los miembros del Senado, la iniciativa propone reformar el actual sistema de elección total, cada seis años, para regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal, plasmado en la original Constitución de 1917, que consiste en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores, cada tres años. Siendo la Cámara de Senadores el cuerpo por excelencia representante del pacto federal, se considera conveniente que se mantenga la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores. Con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia una mayor presencia del Senado en la vida política del país.

Las ventajas de este nuevo sistema son múltiples. Al renovar cada tres años la contienda electoral para la designación de senadores, se reaviva el lazo del órgano y de sus integrantes con el electorado y, al propio tiempo se actualiza y se nutre el debate interno del Senado con planteamientos renovados, recogidos durante la campaña electoral. A la permanencia y a la continuidad se suman pues como ventajas de este mecanismo, la responsabilidad y la actualización ante los reclamos del electorado.

Otra de las demandas expresadas por los interlocutores de la vida política del país y reiterada en la consulta sobre renovación política, es la participación de todos los presuntos diputados, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, en la integración del Colegio Electoral para la calificación de las elecciones.

La fórmula actual que consagra el Artículo 60 vigente de la Constitución, integra al Colegio Electoral con 60 presuntos diputados electos entre los 300 distritos de mayoría, y designados por el partido mayoritario; y 40 presuntos diputados, candidatos de partidos minoritarios. No se advierte un criterio objetivo que permita defender con estas proporciones esta selección. En cambio, se ha criticado que los directamente interesados en la calificación

son desoidos y quedan, en caso de resultados adversos, en un estado de indefensión.

El sistema de autocalificación tiene una larga tradición entre nosotros, ya que fue establecido desde la Constitución Gaditana de 1812, que estuvo en vigor en nuestro país y fue adoptada por nuestros subsecuentes ordenamientos supremos, excepción hecha de la Constitución centralizada con esa salvedad, el sistema de autocalificación ha estado vigente, y se ha entendido como una verdadera garantía para el poder legislativo, ya que son sus propios miembros, quienes determinan cuáles de ellos deberán ocupar las curules. El principio de división de poderes, recogido en nuestra Constitución, y reiterado en el acontecer diario de la vida nacional, no puede permitir que para su integración el poder legislativo quede sujeto a las determinaciones de otros poderes, encargados de atender funciones separadas y distintas, de acuerdo con el Estado de derecho que nos rige. Dejar la calificación del proceso de su integración a un organismo distinto al integrado por los miembros del propio cuerpo colegiado, sería, además, lesionar la independencia en la que este poder tiene su origen, y vulnerar al electorado que representa.

En esta reforma se mantiene el sistema de autocalificación, se retorna al procedimiento original de la Constitución de 1917, en el sentido de que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados debe estar integrado por todos los presuntos electos que hayan obtenido constancias de mayoría.

No obstante que el mecanismo en vigor ha mostrado su eficacia, dadas sus ventajas prácticas y la economía de tiempo en el desahogo de todos los casos, la integración del Colegio suscita reservas ya que ni es universal ni resulta de una muestra representativa y proporcional del conjunto total de la integración del órgano. Por esta razón es preferible incorporar en el Colegio a todos los presuntos y evitar así, además, que en un mismo precepto se establezcan sistemas diferentes; uno, selectivo, para la Cámara de Diputados y otro, universal, para la de Senadores, ya que es esta última todos los presuntos senadores forman y seguirán formando parte del organismo calificador.

Por consiguiente, se propone ajustar a la nueva forma de renovación del Senado que resultaría de la reforma la integración del Colegio Electoral, de manera que formen parte del mismo, para calificar la elección de senadores, no sólo los presuntos electos, sino también aquellos que continuaren en el ejercicio de su encargo.

Consecuentemente, de resultar aprobada la iniciativa, se contará con un mecanismo de autocalificación unificado, congruente y universal.

Recogiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del Artículo 50 Constitucional. En efecto, uno de los aspectos

que más controversias ha producido entre los juristas y los publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación, establecido por la reforma de 1977. La demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al Poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

En cambio, la iniciativa propone la institución de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias. Su instauración permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales. Al propio tiempo, atendiendo al principio de división de poderes y en congruencia con el sistema de autocalificación ya descrito, los colegios electorales de cada Cámara serán la última instancia en la calificación de las elecciones; y sus resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables. En efecto, asignar a los colegios electorales de las propias Cámaras el carácter de órganos decisorios, en última instancia, en la calificación de sus propias elecciones es la única propuesta congruente con la división de poderes y con la representación encomendada a dichas Cámaras.

Por otro lado, la iniciativa que pongo a la consideración del Poder Revisor de la Constitución, establece la necesidad de prever el procedimiento que se deberá cubrir en caso de vacantes de diputados electos por el principio de representación proporcional, toda vez que nuestra Carta Magna exclusivamente contempla el mecanismo para el caso de los diputados de mayoría relativa. Con esta edición se establece diferenciadamente ambos procedimientos y se armoniza el sistema mixto de representación con las facultades de la propia Cámara de Diputados.

Finalmente, se propone la modificación del artículo décimo octavo transitorio de la Constitución, que establece que los senadores que se elijan en la LIV y LV Legislatura del Congreso de la Unión, durarán en funciones del 1.º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994, toda vez que para poder hacer efectiva la propuesta de renovar por mitad la Cámara de Senadores, será necesario que los senadores que se elijan para la LIV Legislatura y que serán los nombrados en segundo lugar en las elecciones de 1988, duren del 1.º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991.

Exposición de Motivos de la Iniciativa del Código Federal Electoral 1986¹

C. Secretario de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;

Presente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El perfeccionamiento de la vida democrática, como mandato constitucional y como valor fundamental de la sociedad mexicana, reclama revisar y renovar permanentemente las normas y procedimientos que regulan la participación del pueblo en la vida política y la integración de la representación nacional para fortalecer y preservar la voluntad del electorado.

Apegado a estas normas y valores, he hecho de la democratización integral una de las orientaciones fundamentales de mi gobierno. Y me he empeñado en promoverla en todos los ámbitos de la vida nacional, con todos los instrumentos y recursos institucionales.

En mi toma de posesión me comprometí a revisar el estado que guarda la reforma política. Propuse así al Poder Revisor de la Constitución un nuevo texto del Artículo 115, a fin de impulsar la Reforma Municipal y modificaciones en las competencias municipales e integrar los ayuntamientos con la participación plural que propicia la representación proporcional.

Propuse al mismo órgano fortalecer al Poder Legislativo, y con la colaboración de este último se han implantado dos períodos anuales de sesiones, al inicio del primero, con la asistencia del Presidente de la República.

En mi último informe de gobierno expresé la convicción de que nuestro sistema, prácticas y procedimientos democráticos son perfectibles. Para escuchar opiniones de los diversos sectores de la población y para debatir nuestras propias concepciones a la luz pública, convoqué a una consulta popular que permitiera a la sociedad en su conjunto, exponer y debatir opciones de renovación.

En esta consulta, con la participación activa y responsable, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general, en un amplio clima de libertad, discutieron de manera especial los temas relativos a la representación política, al sistema de partidos y su régimen de prerrogativas, a los procesos y órganos electorales, al padrón electoral y al contencioso electoral.

Sin pretender adoptar liberalmente las propuestas de partidos, instituciones, organizaciones y ciudadanos; por ser entre sí mutuamente contrapuestas, hemos hecho una amplia utilización de los materiales que se produjeron a lo largo de la consulta. La reforma que se propone responde a las principales preocupaciones de partidos y ciudadanos.

La democracia, como la define el Artículo 41, es la traducción de la soberanía popular en instituciones. Para concretarla es indispensable que la nación ejerza esta soberanía por conducto de los órganos de representación popular. Esto implica la creación de instancias, la precisión de facultades, la multiplicación de cauces y el perfeccionamiento de procesos y garantías para recabar eficazmente la voluntad del cuerpo electoral y realizar así la importante acción democrática que consiste en traducir los votos en eficacia gubernamental.

Por lo que respecta al sistema de representación, con esta fecha, he presentado la iniciativa de reforma constitucional que sirve de fundamento a la presente renovación política que planteo. Presento a la consideración de vuestra representación, con esta iniciativa un nuevo Código Electoral para que, una vez que sea aprobada la primera, se proceda a discutirlo y en su caso a aprobarlo. En todo caso, se ha considerado necesario enviar los dos documentos juntos, dado que para comprender cabalmente la intención de la reforma constitucional, es indispensable conocer el propósito democratizador que en su conjunto anima a todas las innovaciones legales que se proponen.

Los sistemas electorales no pueden ser producto de la adopción de modelos ajenos. Son, por el contrario, natural resultado de la cultura, las prácticas, la experiencia y la manifestación de las fuerzas políticas de cada país y en cada momento de su historia. En tal virtud, el desarrollo y perfeccionamiento de los mecanismos electorales se fundamentan en tales prácticas y experiencias y sólo fundado en ellas se puede lograr su cambio, su transformación y su avance.

La iniciativa de reforma constitucional tiene como propósito fundamental fortalecer el pluralismo político ampliando los espacios de participación de los partidos políticos nacionales en la integración de esta H. Representación Popular.

El sistema de integración que propongo, confiere a los partidos políticos cargos de representación nacional de acuerdo con un mínimo que asegure su participación en la integración de la voluntad nacional de los partidos y mitiga la desproporción entre su votación obtenida y las curules asignadas consecuentemente.

El proyecto de reforma preserva el sistema electoral mixto con dominante mayoritario, toda vez que éste garantiza la formación de una mayoría eficaz y estable, y estimula, a la vez, la actividad y crecimiento de todos los partidos políticos.

¹ Código Federal Electoral México, Comisión Federal Electoral. 1987.

La iniciativa de reforma constitucional propone un nuevo sistema contencioso electoral en el cual destaca de manera fundamental la creación de un Tribunal Electoral que como órgano imparcial y con plena autonomía para dictar sus fallos realizará funciones de control de la legalidad y regularidad del proceso electoral.

Las reformas constitucionales aludidas representan por sí mismas una propuesta de renovación en el sistema político mexicano.

La renovación política que hemos emprendido demanda, en consecuencia, revisar a fondo el proceso electoral que es la secuencia de actividades reguladas por la ley, que tienen como objetivo la preparación, desarrollo y vigilancia del ejercicio de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados. Con esta reforma se atienden las actuales demandas de una sociedad transformada por avances anteriores.

Este es el propósito de la iniciativa del nuevo Código Federal Electoral que sometemos a su elevada consideración.

Para alcanzar una representación que responda con fidelidad a la voluntad ciudadana y para el consiguiente enriquecimiento de la vida política son fundamentales las normas que regulan los procesos democráticos. No obstante, es preciso recalcar que no sólo corresponde al gobierno impulsar este desarrollo sino que en una medida importante su perfeccionamiento depende de los partidos políticos y de los ciudadanos.

Los procesos electorales por esta razón, han de constituir un permanente ejercicio democrático en todas sus partes; democracia al interior de los partidos; democracia en la lucha ideológica; democracia en la emisión del voto; democracia en el ejercicio de los mandatos que el pueblo haya conferido.

Es propósito de mi gobierno promover la más amplia participación popular en las elecciones y responsabilizarnos conjuntamente con sociedad y partidos en la legalidad y limpieza de los comicios. Para ello son precisos cambios cualitativos en la vida política; nuevas formas en nuestra vida democrática que se basen en una mayor participación de todos en los diversos aspectos de nuestra vida social; consolidar un nuevo estilo de relación entre gobernantes y gobernados basado en la comunicación y la consulta popular permanente; nuevas actitudes de los partidos políticos, de las asociaciones civiles, de los sindicatos; de las organizaciones campesinas y populares, para representar mejor los intereses sociales, articular sus demandas y orientar y organizar eficazmente su acción constructiva.

La iniciativa que hoy someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, a través de esta Honorable Representación Nacional contiene un conjunto de respuestas que inciden en los órganos y procedimientos instituidos en la legislación electoral vigente. Constituyen cambios cualitativos; la derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionada a la votación; la modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales; el cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarada

no laborable; la modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los períodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados; el uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional; la ampliación de las garantías de los partidos políticos y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral; la ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para sus actividades; la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral dotado de autonomía e imparcialidad para conocer y reparar toda irregularidad en las elecciones.

Las reformas propuestas representan una modificación de la mayoría de los 250 artículos de la Ley Electoral vigente y la adición de 113 nuevos, por lo que se propone a esta H. Representación un nuevo texto jurídico que, de manera clara y sistemática, regule y de coherencia y precisión a la renovación política electoral.

En 1977 se reguló por primera vez en forma sistemática en nuestro derecho electoral lo referente a los partidos políticos. Esta circunstancia condujo a abandonar la denominación de Ley Electoral, para introducir una nueva denominación, "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales", que englobase todos los temas contenidos en la norma. Manteniéndonos en la misma línea de pensamiento y toda vez que se introduce a nuestro derecho electoral un Tribunal de lo Contencioso, la amplitud de las materias contenidas, hace aconsejable utilizar una nueva denominación, la de Código Electoral, puesto que este término define a un cuerpo de disposiciones referente a una rama del derecho; cuerpo que, integra sus diferentes materias.

Por otro lado, la denominación debe contener, de manera primaria, el ámbito espacial de validez y a continuación el ámbito material de validez; por lo mismo, propongo que se denomine Código Federal Electoral.

En su estructura, el Código Federal Electoral contiene ocho libros, divididos en títulos y capítulos, sistemáticos y específicos, con el propósito de proporcionar una mayor claridad al conocimiento y un más fácil acceso a las normas electorales para su aplicación.

Existe una secuencia entre los ocho libros del Código. Se regula el proceso electoral en orden cronológico y consecuente, desde el inicio hasta la calificación de la elección pasando por todas las etapas y actos que comprenden la preparación; desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Haciendo del individuo el centro de imputación de obligaciones y derechos políticos.

Corresponde al libro primero la determinación del objeto y fin del cuerpo jurídico, con la definición de los derechos políticos. La tradición constitucional mexicana ha preservado en sus diversos cuerpos la idea de que es a partir del enunciado de los derechos individuales como se estructuran y fundamentan la comunidad política y sus órganos de poder. Esta consideración debe servir de apoyo a las normas que enuncian y definen los derechos políticos individuales. Integran el contenido del primer libro del Código Electoral, el enunciado y la definición de los dere-

chos políticos, tales como el derecho al sufragio y la capacidad para ser electo y los requisitos de elegibilidad.

Destaca en este libro la respuesta a solicitudes reiteradas de legisladores locales y presidentes municipales de la República, de eliminar la inelegibilidad legal para candidaturas a diputados federales y senadores durante el período de su encargo.

El segundo libro está integrado por las normas reguladoras de las formas de organización política de los ciudadanos. En él destacan de manera predominante lo referente a los partidos políticos nacionales, se establecen las normas que regulan sus actividades como corresponsables en el proceso electoral, así como su constitución, registro y funcionamiento. El proyecto de reformas contempla, dentro del capítulo referente a las prerrogativas de los partidos políticos, la introducción de un sistema de financiamiento público complementario a los ingresos que obtengan tanto de sus afiliados y de sus organizaciones, como de las diversas actividades que ellos mismos desarrollen en ejercicio de las funciones que les son propias.

Toda vez que de acuerdo a nuestra Constitución los partidos políticos son entidades de interés público, considero importante que se les confiera mayor apoyo del Estado a efecto de que puedan realizar con mejores recursos su elevada función de contribuir a la integración de la voluntad nacional.

El financiamiento que se propone se basa en los principios de equidad y de justicia, toda vez que busca distribuir los recursos entre los partidos de manera proporcional a su fuerza política. La iniciativa, por lo mismo, se propone que la suma total que el Estado distribuirá entre los partidos políticos nacionales sea dividido en dos grandes partidas para que una de ellas se asigne de acuerdo al número de votos obtenidos por cada uno de ellos en la última elección federal y, la otra de acuerdo al número de curules que los mismos partidos hayan logrado en las mismas elecciones. A través de la combinación de estos dos elementos se configura un régimen de financiamiento público equitativo.

El libro tercero se refiere a las normas que estructuran el Registro Nacional de Electores. En este libro la reforma propone el establecimiento de organismos que permitan mayor participación y corresponsabilidad de partidos políticos y ciudadanos de las tareas de actualización del padrón electoral único, con el propósito de hacerlo más fidedigno, más confiable e inobjetable. Para conseguir tal propósito deberá emprender una tarea permanente de depuración y actualización.

En dicha tarea deberán ser partícipes los partidos políticos, principales actores del proceso electoral; para ello, se descentralizan las funciones del comité técnico y de vigilancia del Registro Nacional de Electores en las comisiones estatales de vigilancia y en los comités distritales de vigilancia; estos últimos de nueva creación. En todos estos organismos participan con un representante todos los partidos políticos. Estos organismos tendrán la función de depurar y actualizar el padrón electoral. Para ello deberán sesionar en forma regular una vez al mes durante períodos no electorales y dos veces al mes a partir del año anterior al de la elección, hasta la fecha de la entrega de las listas nominales definitivas.

Otra innovación en cuanto al padrón electoral consiste en efectuar su revisión anual obligatoria. En ella participarán los partidos políticos. Se amplían los plazos y las oportunidades para que ciudadanos y partidos políticos puedan solicitar la inclusión o exclusión de electores del padrón; para ello se exhibirán anticipadamente las listas básicas y complementarias; asimismo, serán entregadas las listas definitivas a los órganos electorales y a los partidos políticos con tres meses de anticipación al día de la elección.

Con objeto de perfeccionar el padrón electoral, la iniciativa propone recursos que el propio código establece para impugnar las decisiones de las delegaciones del Registro Nacional de Electores que, a juicio del ciudadano o partido político, pudieran lesionar sus derechos. Entre ellos destaca, el recurso de apelación que podrá interponerse ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral en contra de las resoluciones del Registro.

Las normas que organizan el cuerpo electoral y a sus organismos determinan quiénes, cómo, cuándo y dónde participan en la integración de los órganos del poder del Estado. El proceso electoral, preparado, desarrollado y vigilado por los organismos electorales es el instrumento con el que se cumple con estos propósitos. Los organismos electorales se integran, con la representación del Estado, partidos políticos y ciudadanos. El Estado funge como responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, toda vez que éstas son de orden público y de interés general. El Estado cumple así una de sus más elementales funciones de tutela del interés general.

Los ciudadanos y los partidos políticos tienen la corresponsabilidad que la ley y la Constitución les señala, representan una parte de la sociedad, su presencia en la integración de los organismos electorales contribuye a dar forma al binomio fundamental del Estado: sociedad política y sociedad civil.

Del conjunto de normas reguladoras de los anteriores aspectos se ocupa el cuarto libro del Código Federal Electoral.

Uno de los aportes de este libro consiste en distinguir tres etapas del proceso electoral: la de los actos preparatorios de la elección, la de la jornada electoral y la de los aspectos posteriores a la elección.

Esta distinción permite establecer recursos para cada una de las etapas. El consentimiento tácito de su desenvolvimiento o las resoluciones que recaigan sobre los recursos que se hagan valer confieren carácter definitivo a la actividad que cumplen los organismos electorales durante cada una de las etapas.

El libro quinto del Código Federal Electoral, referido a la elección, reúne las normas que reglamentan los preceptos constitucionales por los que se aumenta la representación nacional de la Cámara de Diputados, en 100 diputados más, electos por el principio de representación proporcional. Se enuncian los principios para la asignación de los diputados por este principio y se precisa la fórmula electoral para esa misma asignación.

El sistema que se propone, a partir de los preceptos

constitucionales, tiene el propósito de crear una Cámara de Diputados integrada con el número de diputados de los partidos políticos que corresponda al porcentaje de la votación obtenida. De esta manera la integración de la Cámara será una expresión más fiel de la voluntad nacional; y será a la vez representativa de las diversas corrientes políticas e ideológicas que conforman nuestra realidad política y que nuestro pluralismo político democrático determina.

Además, los actos preparatorios de la elección se encuentran regulados en este libro, partiendo del principio democrático elemental de la corresponsabilidad de los partidos en la preparación y desarrollo del proceso electoral.

El Código establece normas para facilitar a los partidos políticos el registro de sus candidatos, de sus representantes ante los organismos electorales, y determinan corresponsabilidades a cargo de los partidos políticos cuyo cumplimiento deberá confirmar la naturaleza de entidades de interés público que les ha conferido nuestra Constitución Política.

Destaca dentro de las responsabilidades asignadas en el Código a los partidos políticos el derecho para proponer a los ciudadanos que fungirán como escrutadores en las mesas directivas de las casillas. El fiel desempeño de esos ciudadanos en la función primordial de recibir, conjuntamente con el presidente y secretario de la casilla los votos de los electores, será demostrativo de que nuestras instituciones democráticas se fundamentan en la responsabilidad, capacidad y honorabilidad de los miles de ciudadanos que integran las mesas directivas de las casillas en las elecciones federales.

Este libro también confiere el ejercicio de las funciones que corresponden a los representantes de los partidos políticos y candidatos, un conjunto de enunciados que garantizan plenamente su función, que se complementa al señalar a las autoridades la obligación de otorgarles las facilidades para el cabal cumplimiento de sus funciones.

En este libro se establecen también garantías para el adecuado funcionamiento de las mesas directivas de casilla, desde su instalación hasta su clausura. Para asegurar su integración y funcionamiento y la garantía del respecto al sufragio, en él se determinan procedimientos más claros y con tiempos más amplios.

Finalmente, en todas las etapas para la integración de las mesas directivas de casilla se han previsto medios de impugnación, con el propósito de contribuir al establecimiento de procedimientos que aseguren transparencia y legitimidad al proceso.

El libro sexto del Código Federal Electoral sistematiza las diversas etapas que constituyen el cómputo de una elección. Las normas que contiene definen en su orden de ejecución las operaciones de cómputo distrital, cómputo de entidad federativa en la elección de senadores y cómputo de circunscripción plurinominal, de tal manera que los organismos electorales realicen estas operaciones

con base en normas claras que resulten en el conocimiento fiel y oportuno de los resultados de la elección.

El establecimiento de procedimientos que permitan conocer en términos breves el resultado de la elección ha sido propósito principal de este aspecto del proceso electoral. Para ello, se han acordado los términos entre la elección y los cómputos, y se ha establecido la obligación a los presidentes de los organismos electorales de dar información pública de los resultados electorales preliminares, tan pronto como éstos vayan llegando a los propios organismos.

El libro séptimo agrupa sistemáticamente el conjunto de recursos que los ciudadanos, los partidos políticos y sus representantes, tienen derecho interponer contra actos o resoluciones que consideren violatorios de sus derechos electorales, recursos que serán resueltos por un Tribunal de los Contenciosos Electorales. Este Tribunal de nueva creación en nuestras prácticas electorales constituirá un elemento más que garantice a ciudadanos y partidos políticos el cumplimiento de las normas electorales. Su creación y su función en los procesos electorales responde al propósito de aumentar las medidas que hagan de los procesos electorales además de procesos políticos, procesos regidos por el derecho. El tribunal dotado de plena autonomía será competente para determinar la legalidad y cumplimiento de los procesos y la observancia de las normas electorales. La simplicidad de los recursos y su tramitación y resolución aumentarán las garantías de legalidad en los procesos electorales.

El libro octavo está dedicado a la integración y funciones de este tribunal. Los magistrados que lo integrarán serán designados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos nacionales. Este procedimiento de integración permitirá, dentro de los límites razonables de participación, que sean los mismos partidos políticos quienes hagan las propuestas para designar a los magistrados de ese tribunal. El sistema constituirá una garantía más de imparcialidad en la administración de la justicia electoral.

Consolidar a la democracia, avanzar en ella, perfeccionarla, es acción que se funda en el consenso mayoritario y se refleja en la creación de nuevos instrumentos legales. En los momentos en que el país se transforma, la democracia mexicana requiere también ensancharse y permitir nuevas y mejores formas de expresión.

México es producto de su historia, nuestras instituciones políticas tienen sus antecedentes en nuestras luchas libertarias. Nuestra filosofía política es síntesis de nuestra cultura, tradiciones, geografía, de nuestros valores y de nuestra convicción de ser libres e independientes. Nuestras leyes no se establecen para el día de hoy, no legislamos por moda o para unos cuantos. Nuestras instituciones jurídicas toman en cuenta el desarrollo histórico de México y la perspectiva de su proyecto nacional.

La renovación política electoral producirá cambios cualitativos en el sistema político mexicano. A la renovación política electoral deberá suceder la renovación de todas las manifestaciones democráticas del país.

Reforma Judicial

Exposición de Motivos de las Reformas relativas al Poder Judicial del C. Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado¹

CC. Secretarios de la Cámara de Senadores
del H. Congreso de la Unión
PRESENTES.

La Reforma Judicial promovida por el Ejecutivo a mi cargo constituye uno de los mejores logros de la participación ciudadana en la solución de los problemas que confronta nuestra sociedad y de la colaboración respetuosa y comprometida entre los Poderes de la Unión para concretar un avance de trascendencia histórica, para asegurar al pueblo de México la mejor impartición de justicia, que fortalezca la seguridad y confianza en sus instituciones.

El Derecho contiene una síntesis de valores morales en que cree la sociedad, cuya estima exige que se les dote de obligatoriedad y cuyo respeto requiere de la acción del Estado. Por ello hemos trabajado en el permanente perfeccionamiento de nuestro Estado de Derecho.

La vigencia efectiva del Estado de Derecho es requisito para una vida social ordenada y justa, y esta vigencia efectiva es y debe ser resultado de la acción de la administración de justicia, a quien corresponde la aplicación final de las normas que integran el orden jurídico nacional. Para ello hemos emprendido una reforma judicial profunda, que satisfaga la vocación jurídica del pueblo de México.

El 28 de octubre de 1986, el Ejecutivo a mi cargo presentó al Poder Constituyente Permanente, por conducto de esa H. Cámara de Senadores, la iniciativa de decreto que reforma los artículos 17, 46 y 116 y deroga las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que mereció la aprobación correspondiente.

En virtud de esta reforma se enriquece y se adapta al presente la garantía de acceso a la jurisdicción, que se contiene en el artículo 17 Constitucional y cuyos antecedentes se remontan hasta el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, para que funde plenamente, en lo filosófico y en lo jurídico, la función jurisdiccional a cargo del Estado, que constituye el objetivo central de la reforma judicial que hemos emprendido. El pueblo de México disfruta, así, de la seguridad de poder obtener justicia pronta, imparcial, gratuita y completa; que esa justicia le sea administrada por tribunales independientes, cuyos integrantes gocen del reconocimiento social a su preparación, experiencia, imparcialidad y honestidad.

La plena vigencia de los derechos del hombre y el res-

peto a sus libertades fundamentales constituyen la inspiración primaria de esta reforma constitucional, pues así se justifica el mandato que prohíbe a la persona hacerse justicia por sí misma y ejercer violencia para reclamar su derecho.

Había sido permanente aspiración del constitucionalismo mexicano, que nuestra Carta Magna contuviera las bases para la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales de los Estados, pues su omisión había provocado una inconveniente heterogeneidad en las normas respectivas contenidas en las constituciones estatales; esta aspiración ha quedado colmada en el nuevo texto del artículo 116, a petición expresa del XIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana, que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el 16 de mayo de 1986, con lo cual nuestra Carta Fundamental cumple su vocación de constituir el estatuto nacional de la República al señalar las bases para la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales de los Estados, en congruencia con los valores afirmados en el nuevo texto del artículo 17 Constitucional.

Los nombramientos de magistrados y jueces estatales deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica; para que los jueces de primera instancia sean nombrados por los tribunales superiores de cada Estado; para que los magistrados que sean reelectos gocen de inamovilidad judicial; y para que magistrados y jueces perciban una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante su encargo.

Con fecha 28 de diciembre de 1986 elevé a la atención del Órgano Revisor de la Constitución, por conducto de la H. Cámara de Diputados, una iniciativa de decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene como objetivo central regular los instrumentos de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, iniciativa que se discutirá en el período extraordinario de sesiones del presente año, cuya convocatoria ya ha sido emitida.

En esta iniciativa, al proponer la reforma de la fracción 5a, que se dedica al Poder Judicial del Distrito Federal, se consagran para la administración de justicia los mismos principios que se postulan para la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales de los Estados, para que los habitantes de la República entera disfruten de los valo-

¹ México, Presidencia de la República, 28 de octubre, 1986

res que inspiran la reforma judicial, que asumimos como personal compromiso.

Para los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, hemos propuesto los mismos requisitos que señala el artículo 95 de la Constitución para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; deberán dedicarse en exclusiva a la función jurisdiccional, en los términos del artículo 101 Constitucional; y gozarán de la inamovilidad de que disfrutaban los integrantes del Poder Judicial Federal, si fueren reelectos.

En la iniciativa de 28 de octubre de 1986 ya citada, anuncié el propósito del Ejecutivo a mi cargo de someter a la consideración del Constituyente Permanente, una iniciativa de reformas constitucionales relativas al Poder Judicial de la Federación.

En la exposición de motivos manifesté que había llegado el histórico momento, que constituye una permanente aspiración de nuestra comunidad jurídica, de perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo intérprete de la Constitución y de asignar a los tribunales colegiados de circuito el control total de la legalidad en el país, pues con ello se avanza en el fortalecimiento y vigencia del principio de división de Poderes, se consagra nuestro más alto tribunal a la salvaguarda de las libertades de los individuos y de la Norma Fundamental, se culmina el proceso de descentralización de la función jurisdiccional federal y se acaba en definitiva con el problema del rezago en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Para la preparación del proyecto de reformas constitucionales correspondiente, como lo anuncié en la propia exposición de motivos, consideré oportuno solicitar a la H. Suprema Corte de Justicia que aportara su experiencia y conocimientos, pues el Ejecutivo a mi cargo está convencido de que la colaboración entre los Poderes de la Unión, bajo los principios de respeto y compromiso con el bien de México, produce los mejores resultados. Esta convicción ha quedado confirmada, una vez más, en la preparación de esta iniciativa y debe dejarse expreso reconocimiento a los CC. Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia, por sus valiosas aportaciones en la preparación de la iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente.

La presente iniciativa respeta y ratifica todos los principios que rigen a nuestro juicio de amparo, por haber probado su eficacia como medio de defensa para mantener incólume la supremacía de la Constitución y el respeto y exacto cumplimiento del orden jurídico nacional; el juicio de amparo constituye la más perfecta salvaguarda de los derechos y libertades del individuo frente a la eventual actuación ilícita o extralimitada de cualquier autoridad; el juicio de amparo es la mejor creación del genio jurídico mexicano, que funda nuestra seguridad y confianza en el Estado de Derecho; el juicio de amparo ha merecido el reconocimiento nacional e internacional como el proceso singular, que mediante un mismo procedimiento y con la misma finalidad, substituye diversos medios parciales que otras legislaciones regulan.

Manuel Crescencio Rejón inicia la gestación del juicio de amparo, al incorporarlo a la Constitución yucateca del

16 de mayo de 1841, en la cual procedía contra cualquier ley o acto opuestos a ella o que lesionaran los derechos de los gobernados, Mariano Otero lo incorporó al Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824, promulgada el 21 de mayo de 1847, como un instrumento de tutela de las garantías que se consignan en las leyes secundarias. Entre ambos, apuntaron su doble finalidad: medio de tutela constitucional y forma de control de la legalidad ordinaria.

En la Constitución de 5 de febrero de 1857, en sus artículos 101 y 102, se consolida el juicio de amparo y se atribuye competencia al Poder Judicial Federal para conocer de actos o disposiciones legales de la autoridad que conculcasen las garantías individuales; que contienen los derechos fundamentales de los individuos, y también para resolver violaciones a la esfera de atribuciones de las autoridades federales y las autoridades locales. El contenido de las leyes secundarias provocó cuestionamientos respecto de la finalidad de control de legalidad del juicio de amparo, pues la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869 prohibió expresamente el juicio de amparo promovido en contra de resoluciones judiciales; la Suprema Corte de Justicia reaccionó contravirtiendo este criterio, por estimar que la garantía de legalidad debía gozarla plenamente el individuo respecto de toda clase de procedimientos y resoluciones. De 1869 a 1882 se dio uno de los debates más trascendentes respecto del juicio de amparo, que contribuyó a su perfeccionamiento, y la Ley de Amparo de 14 de diciembre de 1882, aceptó la procedencia del juicio de amparo en materia de legalidad, sin distinguió alguno.

La Constitución de 5 de febrero de 1917 consolida el proceso de perfeccionamiento del juicio de amparo, dejando clara su doble función de proceso eficaz para el control de la constitucionalidad y para el control de la legalidad, indispensables para la plena vigencia de nuestro Estado de Derecho.

La Constitución es la norma suprema del orden jurídico mexicano, la cual determina el contenido y proceso de creación de todas las normas que de ella dependen; en su parte dogmática, eleva a normas supremas los derechos y libertades de los individuos y les otorga la supremacía en el orden jerárquico de la normatividad en su conjunto, por lo que determina los contenidos de las normas creadas conforme a la Constitución; en su parte orgánica, establece los órganos y los procesos de creación de las normas de rango inferior, contenidas en leyes, tratados, reglamentos y actos de aplicación de las propias normas; por tanto, el orden jurídico nacional depende de la Constitución tanto formal como materialmente: la parte dogmática establece la dependencia material y la parte orgánica contiene la dependencia formal.

El control de la constitucionalidad es el juicio que permite afirmar la existencia de concordancia, formal y material, entre la norma inferior y la norma suprema que es la constitución; la concordancia material se analiza respecto del contenido de la norma creada y el contenido de la parte dogmática de la Constitución, y la concordancia formal se concluye por el respeto del órgano y procedimiento para la creación de la norma inferior, con las disposiciones contenidas en la parte orgánica de la Constitución.

El juicio de amparo es el medio jurídico a través del cual se lleva a cabo la función de control de la constitucionalidad de todas las normas que integran el orden jurídico nacional y de todos los actos de los órganos del Estado, por lo que se constituye en el procedimiento de defensa de la Constitución y de protección de los derechos y libertades de los individuos.

Ha sido decisión de México encomendar la defensa constitucional al Poder Judicial de la Federación, gracias al juicio de amparo, sin tener que recurrir a la creación de un órgano al cual encomendar esta trascendental tarea, distinto a los tres Poderes en que se deposita el Supremo Poder de la Federación, de acuerdo al artículo 49 de la Constitución.

La defensa de la legalidad, también encomendada al juicio de amparo y al Poder Judicial de la Federación, es consecuencia del contenido de los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, los cuales contienen los valores que aseguran la igualdad de todos ante la Ley; en el primero de ellos, se garantiza el derecho de audiencia, el derecho al debido proceso legal, y el derecho al pleno respeto del orden jurídico secundario, en toda clase de juicios; y en el segundo se garantiza el derecho de una causa legal para todo procedimiento y el derecho a la fundamentación y motivación de todo acto de autoridad.

La violación a las normas contenidas en el orden jurídico secundario, que se presente en resoluciones judiciales o en cualquier acto de autoridad, constituyen indistintamente una violación a las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, y es el juicio de amparo el procedimiento idóneo para reparar la violación cometida.

El juicio de amparo solamente procede a petición de la persona que invoca la violación de una garantía individual, y la resolución que en el mismo se dicta tiene efectos limitados al caso concreto y su eficacia es exclusiva respecto del quejoso, sin que pueda formularse declaración general respecto de la ley o acto que motivó el juicio; sabia fórmula que debemos al genio de Mariano Otero y que se contiene en la fracción II del artículo 107 Constitucional vigente. Al eliminar efectos generales a la sentencia de amparo, se evitan conflictos entre Poderes y se afirma el principio de seguridad jurídica, lo que culmina la configuración de nuestro juicio de amparo, que como se ha dicho es "La institución más suya, la más noble y ejemplar del Derecho Mexicano ... y la única que con vida propia y lozana ha reflejado la realidad nacional".

El juicio de amparo satisface por sí solo las funciones que en el Derecho extranjero son parcialmente atendidas por algún medio de defensa; cumple el cometido del "habeas corpus" del Derecho anglosajón del recurso de "exceso de poder" francés, de los diversos "writs" norteamericanos, de los recursos de "inconstitucionalidad de leyes" y de "casación" que se contienen en las legislaciones de otros países y es, en consecuencia, el más perfecto medio de control de la constitucionalidad y legalidad. Por ello se incorporó al artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Conferencia de Bogotá celebrada en 1947; se incluyó en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre,

proclamada en París por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948; y lo asumió la Quinta Sesión de la Comisión de los Derechos del Hombre, cuyas conclusiones fueron incorporadas en la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos del Hombre, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Pero la grandeza y eficacia del juicio de amparo, y el crecimiento demográfico, económico y social de México, han provocado la insuficiencia de los órganos del Poder Judicial Federal para cumplir con el mandato constitucional de impartir justicia de manera pronta y expedita. El legislador mexicano ha intentado diversos sistemas, cada uno de los cuales ha sido rebasado por la realidad.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 23 de octubre de 1950 se reconoce que "el problema más grave que ha surgido en el campo de la justicia federal, ha sido suscitado por el rezago de juicios de amparo que existe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El fenómeno ha adquirido tan graves proporciones que entraña una situación de verdadera denegación de justicia"; para solucionarlo, se propuso y aprobó la creación de los tribunales colegiados de circuito, entre otras medidas. No obstante la eficiente actuación de los tribunales colegiados del circuito, el problema del rezago de los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia no ha podido ser superado, pues la distribución de competencias entre ambos órganos no satisface ni las finalidades políticas y jurídicas del juicio de amparo, ni las exigencias que presenta la complejidad de la vida social.

En 1950 no se optó por imponer restricciones a la interposición del juicio de amparo, decisión que hoy se ratifica pues en la conciencia del pueblo mexicano, el juicio de garantías le es propio, le afirma su confianza en el respeto al orden jurídico nacional y le otorga seguridad de que sus derechos y libertades fundamentales no podrán ser conculcados.

En la actual distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito, ambos órganos comparten el control de la constitucionalidad, cada uno respecto de normas o actos diversos, y ambos órganos comparten el control de la legalidad, al revisar las resoluciones judiciales de toda la República, con distinción por cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales planteadas. Esta división de competencia no era la solución final desde el punto de vista político y jurídico, y además conservaba el inconveniente de orden práctico por el número de asuntos de los que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia.

Por ello afirmamos en la iniciativa de reformas a los artículos 17, 46, 115 y 116 ya citada, que "no debe ser ni la cuantía ni la importancia jurídica de los problemas planteados en vía de amparo, lo que determine la esfera de competencia de nuestro máximo tribunal, sino la trascendencia política y jurídica de la función de intérprete definitivo de la Constitución".

El criterio general que propone esta iniciativa respecto de la distribución de competencias entre los órganos del Poder Judicial Federal, responde a las finalidades políticas y jurídicas del juicio de amparo y supera las dificultades prácticas que se han apuntado.

La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país.

Impedir que, con afectación de los derechos de los individuos, las autoridades federales o locales rebasen el marco constitucional de sus respectivas atribuciones, todo ello mediante la interpretación definitiva de la propia Constitución, son las más altas funciones de un tribunal de amparo. Funciones tales, de gran trascendencia política, en cuyo ejercicio se impone el debido respeto a la soberanía del pueblo, expresada en los dictados de la Ley Fundamental, deben corresponder preponderantemente al más alto Tribunal del país.

La Suprema Corte de Justicia como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación debe ocupar su atención en la salvaguarda de la Ley Fundamental, por ser la función constitucional más destacada, de las que, en respeto al principio de división de Poderes, dan configuración a este Poder.

Es la trascendencia política que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del Máximo Tribunal, pues la observancia y respeto a la Constitución atañe al interés superior de la nación. La custodia de la supremacía de la Norma Fundamental y de su estricto cumplimiento es función que sirve para limitar la actuación de los Poderes activos y para mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia.

La Corte Suprema, sin un enorme volumen de negocios a su cuidado, impartirá una justicia mejor; y como órgano único que interpretando en definitiva sus mandamientos, vele por el respeto de la Ley Superior, reasumirá fundamentalmente las funciones que conciernen al Tribunal más alto de la nación.

La presente iniciativa propone que los tribunales colegiados de circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distinción de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurídicos planteados, ya que los órganos del Poder Judicial pronuncian sus sentencias respecto a las cuestiones jurídicas que las partes someten a su jurisdicción, y no respecto del interés económico del negocio, duración de la pena o características especiales en otras ramas.

Asignar el control de la legalidad, en su integridad, a los tribunales colegiados de circuito, contribuye al logro de la democracia económica que es convicción de los gobiernos emanados de la Revolución, al suprimir la distinción que sólo se basa en el monto que subyace al problema jurídico planteado.

Los tribunales colegiados de circuito han probado su capacidad para impartir justicia pronta, imparcial, gratuita y completa; la sociedad mexicana se ha beneficiado con la descentralización que su ubicación determina; la inamovilidad de los magistrados que integran estos tribunales ha

contribuido a su independencia y objetividad; y el cuidado que ha observado la Suprema Corte de Justicia para la selección de sus miembros, les ha merecido la estima de la sociedad a su preparación, experiencia, imparcialidad y honorabilidad.

Si las proposiciones que esta iniciativa contienen merecen la aprobación del Poder Constituyente Permanente, el control de la constitucionalidad, que atañe al todo social, quedará sujeto básicamente al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, con sede en el Distrito Federal, y el Control de la legalidad se atribuirá a los tribunales colegiados de circuito, que tienen su sede en los lugares que son cabecera de los propios circuitos, diseminados en todo el territorio nacional, con lo cual se culmina el proceso de descentralización de la justicia federal y se acerca la justicia al pueblo.

El eventual crecimiento de número de circuitos y de tribunales colegiados, en consecuencia, enfrentará menores dificultades políticas y presupuestales en el futuro y contribuirá a la más completa descentralización de la administración de justicia federal.

El sistema propuesto en esta iniciativa elimina, en definitiva, el problema del rezago de asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, pues el cumplimiento de las normas constitucionales se presenta normalmente en forma espontánea, por lo que sólo conocerá de aquellos casos de excepción en que se cuestiona la violación de un precepto constitucional o se requiere fijar su interpretación definitiva.

En virtud de lo anterior, la presente iniciativa propone la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73; la adición de una fracción I-B al artículo 104 y la derogación de sus párrafos segundo, tercero y cuarto; la reforma del artículo 94; de los párrafos primero y segundo del artículo 97; del artículo 101; y del inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107, así como la derogación del segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de cumplir con los importantes e históricos objetivos de esta reforma constitucional.

Se propone la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 Constitucional, para atribuir al congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, para resolver controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal con los particulares. Esta facultad se encontraba impropriamente ubicada en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104, por lo que la reforma propuesta le da su correcta ubicación.

La justicia contencioso administrativa es un aporte de la ciencia jurídica moderna, a la que México no podía permanecer ajeno, por lo que desde la reforma constitucional del 30 de diciembre de 1946 se le otorga reconocimiento constitucional respecto de la administración federal, y desde la reforma de 25 de octubre de 1967 se reconoció para la Administración Pública del Distrito Federal.

Se propone la adición de la fracción I-B al artículo

104, con similar contenido de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 vigente, para que los tribunales de la Federación conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-G del artículo 73. Por ello, se propone la derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del citado artículo 104.

Los recursos de revisión en contra de resoluciones definitivas de los mencionados tribunales de lo contencioso administrativo, se ha otorgado para que los órganos del Estado puedan proponer a la justicia federal las cuestiones que presentan problemas de control de la legalidad de los actos de dichos tribunales, dado que los órganos del Estado no disponen de la posibilidad de iniciar el juicio de amparo.

Se propone que estos recursos sean de la competencia de los tribunales colegiados de circuito, por plantear siempre problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de los mismos tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia, por puestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa.

Se propone la reforma del artículo 94 para eliminar, en su primer párrafo, el calificativo de que los tribunales colegiados lo son en materia de amparo y los tribunales unitarios lo son en materia de apelación, puesto que al asignar a los primeros la competencia para conocer de los recursos de revisión de resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, ya no serán tribunales exclusivamente en materia de amparo.

Se ratifica la posibilidad constitucional contenida en el segundo párrafo del artículo 94, para que la Suprema Corte de Justicia funcione en Pleno o en Salas, según lo determine la Ley orgánica correspondiente, para dar flexibilidad constitucional y dejar a la ley secundaria que lo decida en definitiva, una vez que se agote el rezago de asuntos en la Suprema Corte y que se confronte con la realidad el nuevo sistema que se propone.

Se modifica el segundo párrafo del propio precepto para hacer potestativo el nombramiento de hasta cinco ministros supernumerarios, pues la nueva distribución de competencias puede hacer innecesaria su designación.

Se modifica el cuarto párrafo del artículo 94 para dar facultades al Pleno de la Suprema Corte para determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, para evitar la rigidez existente a la fecha, que obliga a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando la administración de justicia requiere modificar estas circunstancias, lo cual técnicamente es innecesario puesto que sólo se requiere que la ley señale la competencia de materia y grado, según lo reconoce la doctrina moderna, y las demás circunstancias constituyen cuestiones administrativas que el Pleno de la Suprema Corte puede y debe resolver con la flexibilidad que imponen las cambiantes condiciones para asegurar el mejor servicio de justicia al pueblo.

Se propone en un nuevo sexto párrafo del artículo 94, que el Pleno de la Suprema Corte tenga facultades para emitir acuerdos generales a fin de lograr la mayor prontitud en la impartición de justicia, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, pues independientemente del principio de especialización por materia de las Salas, en el nuevo sistema todas tendrán la competencia común para mantener el control de la constitucionalidad en el país, por lo que el Pleno de la Suprema Corte debe contar con una facultad que le dé la flexibilidad de distribuir mejor los asuntos, para que los justiciables logren justicia pronta.

Se propone la modificación de los párrafos primero y segundo del artículo 97, para que en el primer párrafo se amplíe a 6 años el término de nombramiento de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, respecto del término de 4 años actualmente vigente, con lo cual se logra la congruencia en el sistema judicial nacional, puesto que los magistrados y jueces del Distrito Federal duran 6 años en el ejercicio de su encargo, sin que exista razón alguna en detrimento de los miembros del Poder Judicial Federal. Se reforma el segundo párrafo del propio precepto, para hacerlo congruente con las nuevas facultades de que gozará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad a la reforma propuesta para el artículo 94.

Se propone la reforma al artículo 101 para incluir expresamente las actividades docentes, entre aquellas a las que pueden dedicarse los miembros del Poder Judicial de la Federación, sin incurrir en responsabilidad, dada la conveniencia para nuestras instituciones docentes, de no privarles de los conocimientos y experiencia de los servidores públicos de la administración de justicia federal. Pero se precisa que dichas actividades no podrán ser remuneradas, para evitar la dependencia que la remuneración puede implicar, con lo cual se preserva la independencia e imparcialidad que deben distinguir a los juzgadores.

El artículo 107 contiene los principios a los que deben sujetarse las controversias a que se refiere el artículo 103, el cual regula los casos de procedencia del juicio de amparo, por lo que requiere diversas modificaciones para el logro de los propósitos ya establecidos de la reforma judicial relativos al Poder Judicial de la Federación.

Se propone la reforma del inciso a) de la fracción III del artículo 107 para que el amparo proceda contra sentencias definitivas o laudos, como se encuentra en el precepto vigente, pero además respecto de resoluciones que pongan fin a los juicios que se ventilen ante tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, pues la experiencia forense ha demostrado que existen resoluciones que ponen fin al juicio sin que constituyan sentencias definitivas o laudos; resulta contrario a la economía procesal que si la resolución pone fin al juicio, se deba recurrir a un amparo indirecto, cuando para efectos del amparo dichas resoluciones tiene la misma entidad que las sentencias definitivas o laudos.

Se propone la reforma del primer párrafo de la fracción V y de su inciso b), así como una adición de un párrafo final a la propia fracción V, pues esta fracción se refiere al amparo directo contra sentencias definitivas o laudos.

dos, a efecto de incluir las resoluciones que pongan fin al juicio, por las razones ya invocadas; y para que de dichos amparos conozcan los tribunales colegiados de circuito por involucrar normalmente problemas de legalidad. De acuerdo al primer párrafo de la fracción IX del propio artículo 107, las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito son recurribles ante la Suprema Corte de Justicia si deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecen la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Como ya se ha dicho en esta exposición de motivos, los problemas que se plantean en amparo pueden clasificarse en dos categorías diferentes, según se refieren a la violación directa o a la interpretación de un precepto de la Constitución Federal, o a las posibles violaciones de leyes ordinarias que constituyen una violación indirecta de los artículos 14 y 16 Constitucionales. En el primer caso se está en presencia de un problema de constitucionalidad, y en el segundo ante un problema de legalidad.

Cuando se reclama la violación directa de una garantía individual, por haberse transgredido algún precepto de la Constitución, se está en presencia de un problema de constitucionalidad, de la competencia de la Suprema Corte de Justicia cuando se reclama la violación indirecta del artículo 14 o del artículo 16 mencionados, como consecuencia de haberse infringido alguna disposición de la ley secundaria, se trata entonces de un problema de simple legalidad, de la competencia de los tribunales colegiados de circuito.

Se propone la reforma del inciso b) de la fracción del artículo 107, para suprimir el calificativo de federales a los tribunales a que el propio inciso se refiere, para darle congruencia con la fracción XXIX-G del artículo 73 y con la fracción I-B del artículo 104 que ya se han explicado.

Se adiciona un párrafo final a la fracción V del artículo 107, para conceder a la Suprema Corte de Justicia la facultad de atracción respecto de los amparos directos que sean de la competencia de los tribunales colegiados de circuito, cuando por su importancia, la propia Suprema Corte de Justicia estime que debe conocer de ellos, bien sea procediendo de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito o del Procurador General de la República.

Se propone la reforma de la fracción VIII del artículo 107, que se refiere al amparo indirecto y al recurso de revisión que procede contra las sentencias que dicten los jueces de distrito, para que la Suprema Corte de Justicia, por las razones ampliamente fundadas en esta exposición de motivos, tenga competencia para conocer de los recursos de revisión en el caso de que subsista en el recurso el problema de constitucionalidad respecto de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados.

Se asigna, de esta forma, a la Suprema Corte de Justicia el control de la constitucionalidad de los dos primeros niveles normativos, en lo federal y en lo local, constituidos por las leyes, tratados y reglamentos.

Se deja al conocimiento de los tribunales colegiados de circuito solamente los problemas de constitucionalidad

de reglamentos autónomos y municipales y actos concretos de autoridad, por ser ello indispensable para la eficaz impartición de justicia, y poder aprovechar, en óptimas condiciones, la descentralización de la justicia federal, por tratarse del nivel normativo inferior que requiere de la acción inmediata de la justicia federal que conceda el amparo y protección sin la dilación que implica asignar el conocimiento de la revisión a la Suprema Corte de Justicia.

Toda vez que la Suprema Corte de Justicia tendrá la facultad de atracción respecto de los amparos que sean de la competencia de los tribunales colegiados de circuito, la reforma propuesta permitirá, sin nueva modificación al texto constitucional, que la Suprema Corte ejercite esta facultad de atracción, para los problemas de constitucionalidad de reglamentos autónomos y municipales y actos concretos de autoridad, si el volumen de asuntos no le impide despacharlos con prontitud.

En el penúltimo párrafo de la fracción VIII del artículo 107, se concede igualmente la facultad de atracción a la Suprema Corte de Justicia, para conocer de los amparos en revisión que, por su especial entidad, considere conveniente conocer de ellos, procediendo al efecto de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito o del Procurador General de la República.

Se propone la derogación del segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107, para que la Suprema Corte de Justicia pueda conocer, en todo caso, de la revisión de las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, si deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecen la interpretación directa de un precepto de la Constitución, para preservar a la Suprema Corte como supremo intérprete de la Constitución y facilitar la interrupción de la jurisprudencia que eventualmente hubiese establecido al respecto.

Finalmente, se propone la reforma de la fracción XI del artículo 107 para evitar la duda que su texto actual propicia respecto a la autoridad ante la cual debe presentarse la demanda de amparo directo, cuando se solicite la suspensión del acto reclamado, recogiendo la práctica forense en el sentido de que la demanda de amparo se presente ante la propia autoridad responsable, quien es competente para decidir sobre la suspensión; se precisa que el quejoso debe acompañar copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público, y una para el expediente, corrigiendo el texto vigente que sólo exige una copia para el expediente y otra para la parte contraria.

El Ejecutivo a mi cargo expresa su convicción de que el sistema propuesto en la presente iniciativa fortalecerá al Poder Judicial de la Federación en su conjunto, restablecerá para la Suprema Corte de Justicia su carácter de Tribunal Constitucional, perfeccionará el principio de división de Poderes y contribuirá a mantener la solidez del régimen político y jurídico del país. La descentralización de la justicia federal en materia de legalidad y la eliminación del problema del rezago de los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia darán a México la más perfecta vigencia del Estado de Derecho, que es compromiso que comparto con todos los mexicanos.

Exposición de motivos de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, del C. Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado¹

CC.Secretarios de la Cámara de Diputados
del H. Congreso de la Unión
PRESENTES.

En el mensaje que dirigí a la Nación al asumir el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, contraí el compromiso político, legal y moral ante el pueblo de México, de trabajar por la democratización integral en los términos en que nuestra Constitución concibe a la democracia.

En esa trascendente ocasión manifesté: "mantendremos permanentemente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política, la función e integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial".

El compromiso asumido con el pueblo de México se ha cumplido y para ello el 17 de junio del presente año ordené que se convocara a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Previamente, el propio Senado de la República había realizado una consulta sobre la función e integración del Senado de la República, y el XIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana contribuyó a la reforma judicial, en los términos que inspiraron la iniciativa de reforma de los artículos 17, 46 y 116 de la Constitución, que envié al Constituyente Permanente en el presente período de sesiones.

Las audiencias públicas de consulta popular sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal han rendido sus frutos, que corresponden al entusiasmo y seriedad en la respuesta de los organismos, instituciones y ciudadanos convocados, y he sometido al Poder Revisor de la Constitución la iniciativa de reformas de los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 Constitucionales, y al H. Congreso de la Unión la iniciativa de un nuevo Código Federal Electoral.

Ambas iniciativas constituyen el fundamento y marco legal de una renovación política electoral que afianza el ejercicio pleno de los derechos políticos, la más definida expresión de la voluntad general y la plural integración de la representación nacional.

Ratificamos en esta iniciativa lo manifestado en las dos iniciativas mencionadas, en el sentido de que el nacionalismo es el valor fundamental de la esencia mexicana, por ser el núcleo que nos constituye en una comunidad con identidad política, cultural y social; que la libertad, la democracia y la justicia son los valores que fundan el nacionalismo mexicano, pues nos sabemos y nos queremos libres, aspiramos y luchamos para que el sentir del pueblo alcance concreción en nuestra forma de vida y en las normas que la rigen, y concebimos nuestro sistema político y jurídico como un instrumento de transformación social que permita mejores niveles de vida para todos los mexicanos.

La democracia, afirmé, es el hilo conductor de la historia del pueblo de México y principio básico de la Revolución Mexicana, que debe inspirar todas y cada una de nuestras acciones para lograr el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En la iniciativa de reforma constitucional se ratifica que el pluripartidismo es la expresión democrática más eficaz del régimen político mexicano, y se propone fortalecerlo al incrementar los espacios de participación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados, garantizándoles un mínimo de 150 diputados que constituye el 30% de la integración total de la Cámara. Se establece un mecanismo para que la representación del partido mayoritario no exceda al porcentaje que obtenga en la votación, corrigiendo imperfecciones que al respecto presenta la legislación vigente.

Se introducen reformas que contribuyen al fortalecimiento de la representación proporcional y se evitan los inconvenientes de considerarla un espacio exclusivo para las minorías. Y, en suma, se ratifica la voluntad de renovar nuestro sistema político, sin sustituirlo por otro, proporcionando un marco constitucional que asegure la expresión justa de la voluntad popular, la vigencia de nuestro régimen representativo, el respeto al pluralismo ideológico y la conformación de un régimen en el que todos los partidos disfruten de iguales oportunidades.

La iniciativa del nuevo Código Federal Electoral recoge y armoniza las aportaciones más importantes que se dieron en las audiencias públicas de consulta, y presenta el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano.

Es la democracia el principio rector del nuevo Código, para lograr que los procesos electorales constituyan un permanente ejercicio democrático al interior de los partidos, en la lucha ideológica, en la emisión del voto y en el ejercicio de los mandatos que el pueblo confiera.

En el nuevo Código Federal Electoral se contemplan

¹ México, Presidencia de la República, diciembre, 1986.

y agotan las materias relativas a nuestro sistema político electoral; se sistematizan en forma clara, para facilitar su conocimiento y aplicación; se corrigen imperfecciones y se llenan vacíos; se establece un procedimiento contencioso electoral claro y eficaz, para corregir oportunamente las desviaciones entre la conducta y la norma; se crea un Tribunal de lo contencioso Electoral, autónomo e independiente, que asegure la regularidad y legalidad de todos los actos que integran el proceso electoral. En suma es un esfuerzo completo e integrador que asegura la autenticidad del sufragio, la representatividad del voto, el respeto a partidos, candidatos y sus representantes y la confiabilidad de la elección, teniendo como objetivo final el bienestar del pueblo, que con ello obtendrá los beneficios derivados de la eficacia del gobierno que del pueblo emana.

El cumplimiento del compromiso se completa con la presente iniciativa de reformas a los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, III primer párrafo y 127, y la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene los principios constitucionales para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal es una aspiración popular recogida durante mi campaña política, ratificada en las audiencias públicas de consulta ya mencionadas y ampliamente compartida por toda la población del Distrito Federal.

Es innegable la existencia de un consenso sobre la necesidad de seguir avanzando y perseverando en el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia, y para ello las ponencias, los debates y las conclusiones y recomendaciones del foro de consulta popular, constituyen un paso importante en el proceso continuo que significa la democratización integral de la sociedad.

Aspecto primordial en este propósito es el de examinar la participación de la sociedad en las actividades del gobierno del Distrito Federal, atendiendo a las necesidades y demandas de los gobernados, pero también a los instrumentos requeridos por los gobernantes, para que la relación entre pueblo y gobierno sea armónica y se encuentre congruentemente establecida.

El diálogo democrático establecido en las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, presentó dos posiciones de imposible conciliación: mantener el Distrito Federal con sus status político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los Poderes Federales; y en el otro extremo, la creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal.

El Ejecutivo a mi cargo considera necesario que, no obstante que quienes propusieron la creación de un estado en el territorio del Distrito Federal expresaron el interés de minorías ciudadanas, se deje constancia de la situación actual, respecto de una cuestión siempre presente en nuestra

historia constitucional, y ello, además, en atención a los intereses que este asunto tiene para todos los mexicanos. Es conveniente que tanto los ciudadanos de hoy, como las futuras generaciones, conozcan y reflexionen sobre los fundamentos que sirven de apoyo a las propuestas que esta iniciativa contiene.

La iniciativa que se somete a la consideración del Poder Revisor de la Constitución, asume y ratifica las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, de constituirse en una República Federal y, como consecuencia; reservar una circunscripción territorial para la residencia de los Poderes Federales, manteniendo el status político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la Ciudad de México, como se decidió desde el 18 de noviembre de 1824.

Desde nuestra Constitución de 1824 y hasta nuestra Constitución de 1917, con excepción de las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, nuestra historia constitucional nos presenta la existencia del Distrito Federal y, con breves efemérides históricas, la sede de los Poderes Federales ha sido la Ciudad de México.

La existencia del Distrito Federal en el constitucionalismo mexicano y la determinación de su territorio teniendo como centro la ciudad de México, no responde a imitación ni al azar, sino a claras razones históricas, políticas y económicas, que lo explican y justifican, pues a diferencia de otros distritos federales que surgieron como nuevas demarcaciones donde se habrían de asentar las instalaciones que alogaran a los Poderes Federales, en lugares donde no había núcleos poblacionales relevantes asentados con anterioridad, el Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos teniendo como eje a la Ciudad de México, es una decisión con tradición histórica, como se reconoció por el Congreso de 1824.

Los asentamientos humanos del altiplano central de México desempeñaron el relevante papel de unificar a las grandes culturas prehispánicas y Tenochtitlan, fundada hacia 1325, constituía la más importante metrópoli del mundo al iniciarse la conquista española; la Ciudad de México fue el eje de los virreinos de la Nueva España, la Nueva Galicia y la Nueva Vizcaya; y la Ciudad de México ha sido centro e instrumento de la unidad nacional, en el México independiente.

No es pues fortuito, ni resultado de la mera imitación, que en el Decreto del 18 de noviembre de 1824 se declarara el Distrito Federal, como capital de la naciente República, asignándole un territorio comprendido dentro de un círculo con un radio de dos leguas, lo cual le daba una extensión de poco menos de 300 kilómetros cuadrados, y el Decreto mencionado revela la fuerza de la historia que exigió a nuestros Héroes de la Independencia reconocer la tradición mexicana de casi cinco siglos.

Pero si en 1824 los casi 300 kilómetros cuadrados del Distrito Federal albergaban con comodidad a sus 138,000 habitantes y si para 1890 su actual territorio de 1,499 kilómetros cuadrados todavía contenía ampliamente a los 300,000 habitantes de aquel entonces, la situación varía sustancialmente para 1986, pues la población creció en casi 60 veces desde 1890, dentro del mismo territorio, por

lo que lo ha desbordado y provocado un fenómeno urbano que no podrá ser resuelto con formas y sistemas tradicionales.

Para México, en el presente, su ciudad capital pertenece a la Nación; le pertenece por la historia de sus glorias prehispánicas, le pertenece porque todos contribuyeron, también en la Colonia, a su desarrollo magnífico; le pertenece porque en ella se consolidó la Independencia, se vivió la Reforma y fue meta en la Revolución; le pertenece porque a su crecimiento demográfico toda la nación ha contribuido, al grado de que un gran número de sus habitantes de hoy nacieron en los estados de la República; y le pertenece a todo el pueblo de México en su reto presente, al constituir una de las concentraciones urbanas con mayor población en la historia de la humanidad, que sólo con la acción de todos permitirá afrontar con éxito. Para México, en el presente, su ciudad capital desempeña una importante función de unificación nacional, es mosaico de la República, y orgullo, reto y compromiso de todos los mexicanos.

La importancia que tiene la Ciudad de México, capital política y principal centro de actividades del país, se evidencia con claridad no sólo para el Distrito Federal, el Estado de México o la región central, sino para toda la Nación en su conjunto, revelando con ello su significación y peso específico.

A la fecha, en el área metropolitana de la Ciudad de México se asienta el 22% de la población total del país; produce cerca del 42% del producto interno bruto nacional, de carácter no agrícola; absorbe el 48.5% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación, el 52.6% en la rama de servicios, el 45.5% en la comercial y el 60% en el sector transporte; concentra el 68.3% del total del capital bancario exhibido; otorga el 73.3% de los préstamos hipotecarios nacionales; y en ella se realizan el 72% de las inversiones en valores y bonos.

La Ciudad de México es el centro cultural universitario más importante del país, con más de 60 instituciones de educación superior; contiene los mejores servicios médicos y hospitalarios; y concentra las mejores instalaciones de cultura, recreación y deporte.

Del proceso de crecimiento de la Ciudad de México y del Distrito Federal, que esquemáticamente se ha señalado, parecería desprenderse la necesidad de ajustar territorialmente las dimensiones del Distrito Federal, para que guardara la misma relación entre población y superficie que tenía hace 100 años, pero ello resulta impracticable, pues requeriría contar una superficie equivalente a la suma de la superficie de los estados que constituyen la región central del país.

El crecimiento de la ciudad de México y del área metropolitana del Distrito Federal son reflejo de problemas de orden nacional, cuya atención constituye un señalado compromiso de mi Gobierno y requieren de la participación y acción de todos los mexicanos, quienes nos encontramos realizando los mayores esfuerzos de descentralización de la vida nacional.

Se han trasladado fuera de la zona metropolitana del

Distrito Federal múltiples entidades paraestatales; otras se han transferido a los gobiernos de entidades federativas; se han fortalecido a los Gobiernos Estatales coordinando con ellos programas de apoyo al desarrollo social de sus estados, a la ampliación de su infraestructura y al fomento económico y de servicios gubernamentales. Y se han des-concentrado trámites, que ahora se realizan desde capitales de los estados, en apoyo a las actividades productivas regionales, al desarrollo social de los estados, a la consolidación y ampliación de la infraestructura regional, y para el fomento de la actividad económica y acceso a los servicios gubernamentales.

En la descentralización de la vida nacional no ha habido ni habrá reposo y se continuarán, con entusiasmo y dinamismo, los programas respectivos.

La naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, así como las características descritas de nuestra Ciudad de México, impiden que con su territorio y población se constituya un nuevo estado, salvo que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, como lo establece el artículo 44 de nuestra Constitución vigente. El enorme costo económico que todos reconocen, excluye que se proponga una nueva sede para la residencia de los Poderes Federales, pero además, las características de la Ciudad de México permiten concluir que un nuevo estado en el territorio del actual Distrito Federal, no tendría viabilidad política, económica y social.

Razones de todo orden justifican plenamente que no se pueda constituir un nuevo estado en el territorio actual del Distrito Federal.

Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un Poder Federal y un Poder Local. La soberanía tiene una dimensión externa y otra interna: la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del Estado y la segunda conlleva la noción de que en el ámbito interno no habrá un poder comparable al poder del estado. La aplicación del principio de soberanía interna exige que los Poderes Federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares. La historia mexicana nos refiere, por otra parte, los incidentes y conflictos que se han presentado en las excepcionales ocasiones en que el Gobierno Federal se ha encontrado en el territorio de algún estado.

La experiencia histórica del constitucionalismo mexicano ha descartado la posibilidad de que se haga coincidir en el mismo ámbito especial a los Poderes Federales y a un gobierno local soberano. Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1824, se debatió ampliamente sobre la necesidad de dotar a los Poderes Federales de un ámbito que les fuera propio, como sede de sus órganos. La omisión de señalar tal ámbito, por parte del Constituyente, hubo de superarse a través del Decreto del 18 de noviembre de 1824, cuando el Congreso urgido por los conflictos entre el gobierno federal y el gobernador Melchor Múzquiz tuvo que reconocer la urgente necesidad de dotar al primero de un ámbito propio, donde ningún otro poder ejerciera simultáneamente sus facultades y atribuciones.

Durante las sesiones del Poder Constituyente de 1917, se volvió a debatir sobre la necesidad de dotar a los Poderes Federales de una sede. Entonces, además de la experiencia acumulada tras los años en que estuvieron en vigencia las Constituciones Federales de 1824 y 1857, se puso en relevancia el antecedente de los conflictos que se generaron entre el gobierno local y los Poderes Federales, cuando los últimos se vieron precisados a prescindir de su ámbito propio y a compartir su territorio con el de autoridades locales independientes de los primeros.

Desde el punto de vista jurídico, en nuestro sistema federal no existe una subordinación del gobierno de ninguna entidad federativa al gobierno federal o viceversa, por lo que no existiría salvaguarda de los Poderes Federales, si éstos quedaran asentados en el territorio de un estado, con lo que se atentaría a la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del pacto federal.

La necesidad de que los Poderes Federales cuenten con un ámbito propio no es sólo la expresión depurada de la más sólida doctrina constitucional mexicana, sino que constituye la conclusión ineludible de la experiencia política que nos ha proporcionado nuestra historia; ignorarla no sería únicamente deleznable, sino aventurado.

La mera posibilidad de que coexistieran Poderes Federales con Poderes Locales que fueran soberanos no implicaría que automáticamente se generara entre ellos un grave conflicto de considerables dimensiones e imprevisibles consecuencias. No obstante, no podría garantizarse el que así no sucediera. Por ello, el Ejecutivo Federal en su calidad de garante del régimen constitucional no considera congruente con sus responsabilidades el aventurar una proposición que además de no ser necesaria, podría implicar un riesgo real para el futuro orden y armonía que debe privar dentro del Estado Federal, cuya preservación le compete como imperativo insoslayable.

El legislador ha buscado, en todo momento, generar y mantener, a través del orden jurídico, una atmósfera de seguridad jurídica y amplia libertad, consciente de que la primera es condición necesaria de la segunda. Por ello, el Ejecutivo Federal se abstendrá de introducir enmienda constitucional alguna, que pueda mermar la seguridad sustento de la libertad, sustituyéndola por una dudosa innovación, cuyo efecto puede ser el de dar pábulo a una situación incierta que represente un riesgo real, aun cuando sólo sea en potencia.

La idea que ha presidido la tradición constitucional, política y cultural que subyace en la asignación de la función de sede de los Poderes de la Unión es la de dar al Gobierno Federal un ámbito adecuado para el desarrollo de sus actividades, que es el del núcleo poblacional con mayor tradición en la nación toda. El principio rector que orienta a la decisión en torno a la ubicación de la sede de los Poderes Federales es la de que se asienten en un espacio que sea lo suficientemente amplio para otorgarles una autonomía suficiente y un ámbito vital que les permita ejercer sus funciones en forma integral.

Tal no sería el caso si los Poderes Federales no tuvieran un ámbito propio o sólo tuvieran un reducido espacio que fuera apenas suficiente para contener las instalaciones

que los alojan, ya que en este supuesto seguirían estando supeditados a la autoridad del núcleo urbano donde tal espacio se encontrara ubicado. La idea del Constituyente ha sido dotar a los Poderes Federales de un ámbito propio que constituya en sí mismo un núcleo de población independiente y no de una fracción de terreno, que al ser dependiente de un núcleo poblacional autónomo, no garantizaría las óptimas condiciones de independencia a los Poderes Federales, frente al gobierno autónomo, donde se encontrara enclavada su sede, que sería más un domicilio que un espacio propio que preservara su integridad y eficacia, como garantía necesaria para que el gobierno federal a su vez se constituya en garante de las libertades y el orden normativo que emana de la Constitución, en favor de todos los habitantes de la República.

En el orden administrativo, si se constituyera un estado en el territorio del Distrito Federal, sería consecuencia obligada que tuviera como base al municipio libre, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional, y se provocaría un conjunto de municipios necesariamente conurbados, carentes de recursos para la atención de sus problemas, sujetos al gobierno de ayuntamientos cuya acción individual siempre sería insuficiente y sin las estructuras administrativas para atender todas las obras de infraestructura y servicios públicos que requieren de una planeación y programación unitaria. Esta estructura política y administrativa agravaría la problemática que se confronta e imposibilitaría su adecuada solución.

La posibilidad de reintroducir las organizaciones municipales en la Ciudad de México, como los que son la base de la organización política y administrativa de los estados de la Unión, no parece oportuna ni adecuada, ya que el Distrito Federal, como una entidad sui generis, de un desarrollo singular, difícilmente resulta comparable con los primeros.

Aun cuando los municipios originalmente existieron en el Distrito Federal, su desaparición definitiva en 1928, tuvo por efecto que la ciudad se desarrollara como una unidad, tanto por lo que hace a su infraestructura como por lo que respecta a su identidad. Consecuentemente, ahora sería impráctico dividir artificialmente una comunidad, un complejo de instalaciones y un conjunto de servicios, fragmentándolos de manera que pudieran propiciar desarrollos disfuncionales en lo político y administrativo, así como antieconómicos y duplicatorios por lo que hace a la utilización de recursos materiales.

Los rasgos que antaño caracterizaron a los municipios del Distrito Federal han desaparecido en la actualidad. La dispersión de la mancha urbana ha incorporado a las otras poblaciones independientes y han desaparecido los límites naturales que lo separaban, para ser sustituidos por los de las delegaciones, colonias y barrios. El fenómeno del crecimiento urbano que sustituyó a las antiguas poblaciones por las actuales comunidades urbanas pudo ser calificado por algunos como inconveniente pero en la actualidad ya no puede ser ignorado. La idílica evocación de la conformación urbana hoy desaparecida, no debe ser obstáculo para la confrontación serena y resuelta de la compleja y difícil realidad presente. Por ello, debemos buscar para el Distrito Federal soluciones más acordes con su realidad actual, porque sólo así habremos de proponer alternativas viables.

En el orden económico, la dispersión de recursos, que aun programados e invertidos adecuadamente y con criterio global son insuficientes, originaría el desplome de la realización de obras públicas y de la prestación de los servicios que más apremiantemente requiere la comunidad. Con la dispersión de recursos que se provocaría con la división municipal, las obras de drenaje profundo, de suministro de agua, alumbrado y transporte, confrontaría dificultades de atención y operativas de imposible superación.

En el ámbito de lo social, las consecuencias serían trágicas en perjuicio de todos los habitantes del Distrito Federal; baste imaginar la posibilidad de atención a la seguridad ciudadana, con policías de cada uno de los municipios, cuyo jefe estaría bajo el mando de cada uno de los presidentes municipales.

Como culminación de las razones expuestas, es conveniente expresar que la creación de un nuevo estado, con los actuales territorio y población del Distrito Federal, atentaría contra del equilibrio del pacto federal, esencia de la República, pues se crearía un estado de dimensión políticas, económicas y sociales, desproporcionado respecto de las características de los demás estados que integran la Nación, lo que originaría una singular preeminencia del dicho estado y, en consecuencia, un desequilibrio contrario a nuestro Pacto Federal.

Las razones apuntadas, en consecuencia, refuerzan en el presente los fundamentos de las decisiones políticas de conservar el Distrito Federal en su actual ubicación y situación jurídica, y exigen de la creatividad política de todos los mexicanos para diseñar instrumentos que permitan el fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. La historia constitucional mexicana prueba que en el diálogo y en la pública discusión, los mexicanos hemos encontrado formas de solución nuevas y mejores.

En las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se reconoció mayoritariamente la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales, y se propuso que el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia se puede alcanzar con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, con el perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.

La concentración demográfica en el territorio del Distrito Federal y su área metropolitana, requieren para su atención de una cada vez más comprometida participación ciudadana; desde la campaña presidencial afirmé que era indispensable "encontrar las formas democráticas que requiere el Distrito Federal, como sede de los Poderes de la Unión, para establecer órganos y procesos que aseguren una mayor representación ciudadana en el gobierno de la entidad".

La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, para que contribuya a convertir en plena

realidad social, nuestra concepción de la democracia.

Para ello deben tomarse decisiones y establecer medios para mejorar la representatividad de la sociedad, para descentralizar y desconcentrar las funciones ejecutivas y administrativas, y fortalecer las instituciones de carácter participativo para los ciudadanos.

Los ciudadanos del Distrito Federal, a pesar de lo que en contrario se afirma, disfrutan de derechos políticos y no se encuentran privados de ellos, sino que su ejercicio y efectos están determinados por la propia naturaleza política y jurídica del Distrito Federal.

Los ciudadanos del Distrito Federal eligen al titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, pues de acuerdo a lo dispuesto por la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de nuestra Constitución, la elección de Presidente de la República constituye simultáneamente la elección del Titular del Poder Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, al estar esta titularidad asignada al propio Presidente de la República.

Los ciudadanos del Distrito Federal eligen 40 de los 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, que integran la Cámara de Diputados, por lo que participan en la elección de su Poder Legislativo, y en la Cámara de Diputados existe una comisión que expresamente se encarga del análisis y solución de los problemas del Distrito Federal. No es un Congreso especial del Distrito Federal, porque ya se ha dejado justificado que la Ciudad de México es algo en lo que todos los mexicanos tenemos interés y responsabilidad.

Por lo que hace al Poder Judicial del Distrito Federal, en el sistema constitucional mexicana, los ciudadanos del Distrito Federal no sufren menoscabo político, en tanto que sus integrantes no son designados por elección directa en ningún estado de la República ni en el Poder Judicial Federal.

Pero no obstante que los ciudadanos del Distrito Federal no han sufrido ni sufren menoscabo en sus derechos políticos, ha sido decisión del Ejecutivo a mi cargo que se analicen y estudien formas de fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, pues la participación popular es indispensable para la democratización integral de la sociedad.

Desde el discurso que pronuncié el 28 de noviembre de 1981 en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, afirmé que "sólo una amplia participación popular en todos los aspectos de la vida social, puede lograr los propósitos de la democratización. Participación popular en los procesos políticos, participación popular en los procesos económicos y participación popular en todos y cada uno de los aspectos de la vida social".

La participación de todos los sectores de la población es indispensable para la toma de decisiones y para la evaluación de los logros que se obtienen; contribuye a preservar nuestros valores culturales, a mejorar los servicios públicos y fortalecer nuestro sistema educativo; y es instrumento indispensable para establecer objetivos, diseñar estrategias y satisfacer las necesidades más sentidas de la población.

La participación popular es consubstancial a la democracia y prueba que no solamente se realiza la democracia por la vertiente electoral, sino que en la participación se encuentra un medio para perfeccionarla y fortalecerla. Los mexicanos nos hemos dado un sistema nacional de planeación democrática, creación política nuestra y que hace realidad la democracia participativa, en la cual el gobierno no solamente es del pueblo y para el pueblo, sino se ejerce y cumple con la participación permanente de todos los sectores sociales.

Dentro de la concepción mexicana de la democracia, con apego a nuestra historia y realidad y con atención a las peticiones que se formularon en las audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se someten al Poder Revisor de la Constitución las reformas que se proponen.

Se conserva en el Congreso de la Unión, la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, que se contiene en el primer párrafo de la fracción VI del artículo 73, por ser ésta una decisión política fundamental del pueblo de México, al constituirse como República Federal.

El Congreso de la Unión debe conservar la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, puesto que, desde el punto de vista presupuestal y financiero, la magnitud de los recursos necesarios para atender los problemas del Distrito Federal, hacen indispensable que se encuadren con el presupuesto federal; desde el punto de vista legislativo, la amplitud del ámbito material de validez de las normas que puede dicatar el Congreso en materia local, requiere que el Congreso de la Unión, que representa el todo nacional, discuta y defina el contenido de las propias normas, las cuales frecuentemente se convierten en modelo o cuando menos señalan lineamientos, para la legislación estatal, lo que propicia una deseable congruencia en la legislación nacional; y finalmente, por la existencia en nuestro sistema jurídico de ordenamientos legales que tienen vigencia en toda la República, si se trata de materia federal, y vigencia en el Distrito Federal, si se trata de materia local.

Se reafirma el principio constitucional contenido en la base 1a. único congruente con nuestro sistema federal, en el sentido de que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, para dar unidad de acción ejecutiva en el territorio del Distrito Federal.

Pero se incorpora una nueva y trascendental base 2a., que eleva a principio constitucional la decisión de que la descentralización y desconcentración de la administración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, y para ello deberá incrementar el nivel de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

La descentralización y la desconcentración constituyen un instrumento eficaz para atender en forma democrática la problemática del Distrito Federal; incrementan la participación de los ciudadanos en la formulación de decisiones y en el control de su ejecución y por ello, devuelven al ciudadano una parte del poder que electoralmente delegan.

La descentralización y la desconcentración fortalecen la participación ciudadana, pues permiten el contacto directo entre los ciudadanos y los servidores públicos que coordinan la prestación de los servicios indispensables a la comunidad; transfieren a niveles más cercanos de gobierno la evaluación de los servicios prioritarios; y contribuyen a desarrollar servidores públicos más comprometidos con los resultados de su acción.

La descentralización y la desconcentración permiten incrementar la autonomía de la comunidad en la atención de los problemas y servicios más inmediatos y directos y promueven el ejercicio de la libertad política local, por lo que representan medios idóneos para la democracia aplicada en la administración.

El núcleo central de la administración del Distrito Federal deberá atender los grandes proyectos y programas que competan al conjunto del Distrito Federal, para descentralizar y desconcentrar en la mayor medida posible, todas las funciones y recursos humanos, financieros y materiales que permitan el mejoramiento de la vida cotidiana, el ordenamiento adecuado del espacio urbano y propicien el desarrollo económico, social y cultural.

Corresponderá a la ley orgánica desarrollar los medios para la descentralización y desconcentración de la administración y en ella el pluralismo de nuestra sociedad permitirá encontrar el equilibrio, con libertad y responsabilidad.

Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se propone la creación de una Asamblea del Distrito Federal, cuyos lineamientos fundamentales se contienen en la base 3a. de la fracción VI del artículo 73.

La Asamblea del Distrito Federal se integrará por 66 diputados, 40 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional.

En su estructura, se mantiene la decisión política de México de fortalecer el pluralismo político y el pluripartidismo, misma que se basa en el principio de que las decisiones de gobierno las toma la mayoría con la participación de las minorías.

Los miembros de la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y deberán reunir los mismos requisitos que establece el artículo 55 Constitucional para los diputados federales. Su elección será calificada por un Colegio Electoral, que se integrará por todos sus presuntos miembros.

Los miembros de la Asamblea del Distrito Federal participarán en las facultades que se otorgan a la misma, en relación a consulta, promoción, gestión y supervisión de los problemas y servicios que afectan a sus distritos, lo que demandará su estrecho y constante contacto con los ciudadanos, quienes encontrarán en ellos eficaces procuradores para lograr el mejoramiento de su calidad de vida. Su creación y funciones son congruentes y complementarias con la decisión de profundizar la descentralización y desconcentración del gobierno del Distrito Federal, pues cumplirán la importante función de enlace entre los ciu-

dadanos, la autoridad administrativa y la propia Asamblea, integrando un sistema de gobierno auténticamente democrático.

La Asamblea del Distrito Federal, basada en la acción política de sus miembros, podrá dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, así como los equipamientos colectivos y acciones de desarrollo urbano que directamente le interesan a los habitantes, por lo que se propone tenga competencia en materia de educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamientos de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

Nuestra Constitución contiene un sistema integral de distribución de competencias y atribuciones, para dar vigencia a los principios de integridad del orden jurídico y de división de Poderes, por lo que al crearse un nuevo órgano, resulta indispensable asignarle un ámbito competencial, que necesariamente debe tomarse de los órganos ya creados. El Ejecutivo ha decidido proponer al Constituyente Permanente, como ya se ha dicho, que el Congreso de la Unión conserve la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, para que con la creación de la Asamblea del Distrito Federal, no se vea mermado su ámbito de competencia ni disminuidas sus facultades en modo alguno.

La trascendencia de la facultad de la Asamblea del Distrito Federal para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias que se han señalado, deriva no solamente de la importancia de las propias materias por ser las que ocupan el interés cotidiano de los ciudadanos al atender a su bienestar, sino también de la naturaleza misma de los bandos, ordenanzas y reglamentos cuya competencia se propone. Los bandos, ordenanzas y reglamentos constituyen auténticos cuerpos normativos, de carácter general, abstracto e impersonal, que participan de la misma naturaleza que las leyes, pero cuyo ámbito material es más cercano y próximo a la vida comunitaria; los bandos, ordenanzas y reglamentos son, bajo el imperio de la Constitución y sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos del Congreso de la Unión, la categoría de normas jurídicas que deben regir la vida social, económica y cultural del Distrito Federal.

La Asamblea del Distrito Federal tendrá facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, cuyas materias son aquellas que más in-

teresan a la comunidad, por ser las que norman todos los aspectos primarios de la convivencia en orden a la seguridad, tranquilidad y paz cotidianas.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, cuya competencia se propone para la Asamblea del Distrito Federal, tienen una singular tradición en la vida política de México y en la doctrina constitucional mexicana, unida a la concepción del municipio como base de la organización política y administrativa de la Nación; esta proposición, en consecuencia, contribuye a que el Distrito Federal participe en la vigencia de los principios contenidos en nuestra Constitución.

Para que la acción de la Asamblea del Distrito Federal sea eficaz, se le otorgna facultades para proponer la atención de problemas prioritarios en el presupuesto de egresos del Distrito Federal; para recibir y examinar los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; y participar en la revisión de la Cuenta Pública que debe realizar la Cámara de Diputados, enviando para ello un informe.

Se faculta a la Asamblea para citar a los servidores públicos del Distrito Federal, a efecto de que informen sobre el desarrollo de los servicios públicos y la ejecución de las obras; podrá convocar a consultas públicas; y formular las peticiones que considere pertinentes, a las autoridades administrativas, que sean resultado de la acción de gestión de sus miembros.

El Pleno de la Asamblea deberá analizar los informes que rindan sus miembros, sobre el cumplimiento de sus funciones de consulta, promoción, gestión y supervisión, para poder tomar las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades.

A la Asamblea del Distrito Federal corresponderá aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que haga el Presidente de la República, para que el Poder Judicial pase por el análisis democrático de la Asamblea.

La Asamblea que se propone celebrará dos períodos de sesiones ordinarias, en concordancia con la reforma ya aprobada a los artículos 65 y 66 de la Constitución.

Para asegurar la comunicación entre Poderes y permitir la reflexión democrática sobre la administración del Distrito Federal, se propone que a la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, que deberá ocurrir el 15 de abril de cada año asista la autoridad designada por el Presidente de la República para presentar un informe por escrito respecto al estado que guarde la administración en el Distrito Federal.

Los miembros de la Asamblea serán inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y serán sujetos de las responsabilidades de servidores públicos a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución.

La Asamblea del Distrito Federal que se propone y cuyos lineamientos principales se han destacado, constituye un singular instrumento de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, pues las funciones de

los diputados que la integren y las facultades del Pleno, permitirán atender los problemas que más afectan y sienten los habitantes del Distrito Federal; la acción política de los diputados de la Asamblea estrecharán el contacto entre los ciudadanos y sus representantes y permitirán contribuir a la acción de gobierno de nuestra ciudad capital. Los ciudadanos del Distrito Federal conservan además, su representación en la Cámara de Diputados, que le permite vincularse con el proceso legislativo general, para lo cual la Asamblea tendrá facultad de iniciativa de leyes relativas al Distrito Federal.

Corresponderá a los ciudadanos, a las organizaciones vecinales, a las agrupaciones políticas nacionales y a los partidos políticos, aprovechar el singular instrumento político y administrativo, que constituye la Asamblea del Distrito Federal.

En la base 4a. que se propone, se otorga la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea, a sus propios miembros y a los representantes de los vecinos organizados en los términos de la ley correspondiente.

Pero además, se consagra el derecho de iniciativa popular para toda iniciativa formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos.

Tanto la iniciativa popular como el derecho de iniciativa a los representantes de los vecinos organizados, constituyen formas de participación ciudadana y son instrumentos para el perfeccionamiento de la democracia en el Distrito Federal.

En la propia base 4a. se eleva a rango constitucional la participación social de los habitantes del Distrito Federal, que afirma la voluntad política de revisar los procedimientos de selección, las funciones y atribuciones y los recursos que deben asignarse a la representación vecinal, por ser precisamente los habitantes del vecindario los que conocen mejor sus problemas y carencias y tienen concebidas formas y maneras para entenderlos; porque los vecinos son quienes primero detectan las fallas y desviaciones en obras y servicios; y porque su participación en la oportuna gestión y la continua supervisión comunitarias de las acciones de gobierno, permitirá satisfacer sus derechos e intereses legítimos y mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

La mayor y mejor participación social, unida a la representación popular más amplia y profunda, y éstas a su vez ligadas a una mayor descentralización y desconcentración en la toma de decisiones, deberán de conducir indefectiblemente a una mayor democratización de la sociedad, y por ello al mejoramiento de la calidad de vida de la población del Distrito Federal, en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural.

La base 5a. que se propone se dedica al Poder Judicial del Distrito Federal, y establece que se integrará por el Tribunal Superior de Justicia, por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

En esta base se ratifican para el Poder Judicial del Distrito Federal, los principios que inspiraron la iniciativa de reforma del artículo 116 de la Constitución, que el Ejecutivo a mi cargo envió al Constituyente Permanente en el presente período de sesiones, y que se encuentra en el proceso legislativo correspondiente.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de la Constitución para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y como ellos, deberán dedicarse en exclusiva a la función jurisdiccional, en los términos del artículo 101, y gozarán de seguridad si fueren reelectos.

Los ciudadanos del Distrito Federal gozarán de una mejor administración de justicia, encomendada a magistrados y jueces independientes, con experiencia, honorabilidad y competencia.

En la base 6a. que se propone, se ratifica el principio contenido en la actual base 5a., para que el Ministerio Público en el Distrito Federal esté a cargo de un Procurador General de Justicia, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en su carácter de titular del Gobierno del Distrito Federal.

Se propone la reforma de los artículos 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, III primer párrafo y 127, así como la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para poner acorde su texto con las nuevas disposiciones contenidas en la fracción VI del artículo 73 Constitucional.