

## LA REFORMA POLÍTICA MEXICANA DE 1977\*

SUMARIO: 1. *Sus causas.* 2. *Los antecedentes y las finalidades.* 3. *El derecho a la información.* 4. *Los partidos políticos.* A. *Definición.* B. *El uso de los medios de comunicación social.* C. *Ayuda económica.* D. *Su participación en las elecciones estatales y municipales.* 5. *El sistema representativo.* A. *Proposiciones.* B. *Exposición de motivos y antecedentes.* C. *Sistema mixto con dominante mayoritario.* D. *La representación de las minorías en las entidades federativas y en los municipios.* E. *La propuesta de los senadores de minoría.* 6. *La calificación de las elecciones.* 7. *Los procedimientos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal.* 8. *El presupuesto de egresos y la cuenta pública.* 9. *La función de investigación de la Suprema Corte.* 10. *Otras reformas.* A. *Inviolabilidad del recinto congressional.* B. *La ley orgánica del congreso.* C. *Análisis de la política exterior.* D. *Investigación de organismos del sector paraestatal.* 11. *Otras inquietudes.* A. *Amnistía.* B. *Libre afiliación a los partidos.* C. *Universidades.* 12. *Conclusiones.*

### 1. Sus Causas

El 6 de diciembre de 1977, se publicó en el **Diario Oficial** el decreto que modificó 17 artículos de nuestra constitución, con alteraciones

\* A lo largo del desarrollo del presente trabajo, utilizaremos con frecuencia las siguientes abreviaturas:

MAUS: Movimiento de Acción y Unidad Socialista.

PAN: Partido Acción Nacional.

PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

PCM: Partido Comunista Mexicano.

PDM: Partido Demócrata Mexicano.

PLM: Partido Laboral Mexicano.

PMT: Partido Mexicano de los Trabajadores.

POAM: Partido Obrero Agrario Mexicano.

PPS: Partido Popular Socialista.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores.

PSR: Partido Socialista Revolucionario.

PST: Partido Socialista de los Trabajadores.

RPI: Reforma Política I. Gaceta Informativa de la comisión federal electoral.  
Audiencias públicas.

RPIII: Reforma Política III. Gaceta informativa de la comisión federal electoral.  
Reformas a la constitución.

UIC: Unidad Izquierda-Comunista.

que en su conjunto representan la "reforma política" que el gobierno de la república había prometido y auspiciado. Esta reforma es importante porque persigue fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, y el fortalecimiento del poder legislativo. En una palabra, se intenta que el sistema político mexicano pueda seguir operando y no vaya a ser desbordado por no poderle ya dar cauce a los problemas del país.

El sistema político mexicano ha sido pragmático y ha respondido con medidas concretas a las crisis que se le han presentado. Así, ante el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958-1959 diseñó el desarrollo estabilizador que duró casi diez años; ante el movimiento estudiantil de 1968, diseñó una estrategia populista, basada en un exagerado gasto público, y ante la crisis económico-política de 1976, estructuró un proceso democratizador al que él mismo dio el nombre de "reforma política".

En esta forma, la situación por la cual el país había venido transitando, y que hizo crisis en 1976, fue la causa inmediata de la reforma política. Ahora, especifiquemos cuáles fueron los factores de la "crisis", que llevó al gobierno a proponer las modificaciones a esos 17 artículos constitucionales:

- a) la conformación de fuerzas sociales y políticas externas al sistema, como fueron diversos partidos políticos no registrados que actuaban "clandestinamente", y el nacimiento de sindicatos no controlados por el gobierno, que se encuentran en sectores importantes, como los de la electricidad, la energía nuclear y las instituciones de enseñanza superior, y cuya actuación constituye fuertes presiones para el gobierno;
- b) El hecho de que el peso de la crisis económica lo han soportado las clases obrera, campesina y media baja, y no existen actualmente recursos económicos para poder satisfacer algunas de sus demandas más importantes; ya que no se les puede dar satisfactores económicos, se les excita a tener mayor participación política;
- c) la crisis económica, algunos de cuyos datos más importantes se pueden sintetizar así: aumento del desempleo y del subempleo: en 1960, alrededor del 40% del total de la fuerza de trabajo se encontraba subempleada; en 1970 fue alrededor del 44.8%, es decir, de un total de 13 millones, 5.8 millones de trabajadores estaban desempleados, el 85% de las familias recibía en 1968 el 50% del ingreso, y el restante 15% recibía el otro 50%; pero esta última cifra aún debe aclararse, porque el 5%

de las familias más ricas recibían aproximadamente un tercio del ingreso total; una fuerte inflación: los precios al consumidor aumentaron de 1968 a 1975 en un 91.8% y con motivo de la devaluación del peso mexicano en 1976, el costo de la vida se incrementó en ese año un 47.5% en el Distrito Federal y un 48.7% en todo el país;<sup>1</sup> el aumento del déficit en la balanza de mercancías y servicios; en 1971 fue de 726.4 millones de dólares; en 1972, fue de 761.5 millones de dólares; en 1973, fue de 1 191.6 millones de dólares; en 1974, fue de 2.613.0 millones de dólares; en 1974, la diferencia negativa entre las exportaciones e importaciones fue de 3 247.8 millones de dólares;<sup>2</sup> además, la escasa capacidad de acumulación interna de capital y la cuantiosa deuda externa del país;

- d) el hecho de que el juego político que representaban en el congreso los partidos de oposición se había anquilosado y no ayudaban a configurar un juego democrático, ni a canalizar la verdadera oposición que se había fortalecido como un resultado de la crisis;<sup>3</sup>
- e) la inquietud política derivada de rumores; sectores que se peleaban dentro de la propia élite política; secuestros por grupos guerrilleros; inquietud del sector obrero que soporta la carga más pesada de la austeridad económica, pues sus aumentos salariales se encuentran dentro de un marco general del 10 al 12%, y presiones como huelgas de hecho fuera de cualquier marco legal;
- f) las invasiones de tierras en el campo, que fueron y son una consecuencia de la miseria en que viven millones de campesinos, y
- g) el clima general de pérdida de confianza en el sistema.

Ahora bien, el presidente propuso la reforma política, y esta idea fue aceptada por los partidos políticos registrados y por los no registrados. Se ha expresado que esto se debió a que el proyecto político satisface tanto los intereses del gobierno como los de sus opositores. Responde a los intereses del gobierno porque el actual sistema polí-

<sup>1</sup> Véase González Salazar, Gloria, *Aspectos recientes del desarrollo social de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 229, 248, 249, 275, 278 y 369.

<sup>2</sup> Instituto Mexicano de Comercio Exterior, *Anuario del exportador 76*, México, 1975, pp. 92 y 94.

<sup>3</sup> *Reforma Política I* (RPI), Gaceta informativa de la comisión federal electoral, Audiencias públicas, México, 1977, Octavio Rodríguez Araujo, pp. 20-21.

tico se está encontrando rebasado para contender con las tensiones sociales, políticas y económicas que se presentan, y requiere abrir ese tipo de canales; y responde también a los intereses de los opositores del régimen, porque se:

plantean la necesidad de una larga etapa de democracia. Sólo la democracia podrá acabar con la represión, la despolitización y la corrupción política que han ahogado la libre expresión de muchas demandas populares. Los ciudadanos de izquierda exigen un ambiente político de libertad, garantías para su acción ciudadana, respeto para su disidencia. No sólo porque tienen derecho a organizarse y crecer libremente, sino porque saben también que sólo la democracia podrá detener la amenaza fascista. Por motivos, en parte distintos a los del régimen, requieren igualmente de la reforma política.<sup>4</sup>

Así, la reforma política se llevó a cabo en su etapa inicial de modificaciones constitucionales, y mayormente ha existido para ella consenso de los sectores más diversos, e incluso antagónicos, de la sociedad mexicana.

## 2. Los Antecedentes y las Finalidades

De 1917 a 1977, se ha realizado una serie de reformas constitucionales, con el propósito de democratizar el sistema político y de ampliar los participantes de dicho sistema. Desde luego, reformas a leyes secundarias también han perseguido ese propósito; pero el mismo es más claro a nivel constitucional.

Las principales modificaciones a nuestra constitución hechas con la finalidad apuntada, y que sirven por tanto de antecedentes de la reforma de 1977, son:

- a) En 1953, se otorgó el voto activo y pasivo a la mujer. Desde 1937, las cámaras federales y la mayoría de las legislaturas locales habían aprobado dicho principio, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales y en consecuencia no se hizo la declaratoria respectiva ni, mucho menos, la reforma constitucional. En la iniciativa presidencial de 1952, se adujeron las siguientes y principales razones para otorgarle el voto a la mujer: que ella había logrado obtener una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre y que por tanto estaba capacitada para tener una eficaz y activa participación en los destinos del país, y que su inter-

<sup>4</sup> RPI, obra citada, Luis Villoro, pp. 186-187.

vención en las elecciones municipales había resultado benéfica. En el dictamen de las comisiones de la cámara de diputados se agregó otra importante razón: no era posible excluir del voto al 54% de la población.

- b) En 1963, se creó el sistema de diputados de partido, cuya base se encuentra en el pensamiento contenido en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial:

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... Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en 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.

Así, dicha iniciativa respondió a la situación de que el régimen representativo en México se había convertido únicamente en régimen de un partido y no de varios como se supone que debe acontecer en las democracias occidentales, ya que sabemos que la base de la representación es diferente en los países socialistas que tienen un solo partido político y en naciones como Tanzania y Malawi donde se presenta idéntica situación.

Sin embargo, el sistema mexicano presupone el intercambio de opiniones en el congreso, la lucha de pensamientos y la existencia de debates parlamentarios, actuaciones que son cotidianas en la Europa Occidental; pero en México, donde un solo partido monopolizaba las curules, y la abrumadora mayoría de los diputados pertenecía a ese solo partido, la misión del cuerpo legislador se desvirtuaba; no existían debates, y cualquier proyecto del gobierno era, y es todavía, aprobado con gran facilidad.

El sistema de diputados de partido tuvo las siguientes bases:

- i) El sistema representativo clásico subsistió.
- ii) Además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito, se crearon los diputados de partido: los partidos que alcanzaron el 2.5% de la votación total, tenían derecho a una representación de cinco diputados por partido, y por cada 0.5% adicional que lograran en la votación tenían derecho a un diputado más, pero teniendo como límite veinte de ellos. Los

- partidos que alcanzaban veinte curules por la votación individual mayoritaria, no tenían derecho a diputados de partido.
- iii) Los diputados de partido se debían nombrar por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograran en relación con los otros candidatos del mismo partido.
  - iv) Sólo tenían derecho a diputados de partido, los partidos que estaban registrados conforme a la ley, "por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección".
  - v) Expresamente el artículo en cuestión declaraba que los diputados de partido eran representantes de la nación, y, como tales, gozaban de la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría.<sup>5</sup>

En las elecciones de 1967 y 1970, algunos de los partidos de oposición al PRI, no alcanzaron el 2.5% de la votación total que se requería para poder acreditar diputados de partido; pero de todos modos se les reconoció ese derecho. Por ello, años después, el presidente propuso, y dicha propuesta entró en vigor en febrero de 1972, que el 2.5% se redujera al 1.5% de la votación total y se aumentara de 20 a 25 el número máximo de diputados que cada partido podía tener a través de este sistema.<sup>6</sup>

- c) En 1969 se reformó de nueva cuenta el artículo 34 constitucional para dar el derecho de voto activo a las personas que hayan cumplido 18 años. La iniciativa presidencial adujo que con ello las nuevas generaciones contribuirían con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva que genera el gobierno representativo; que quienes han cumplido 18 años están obligados a prestar el servicio militar nacional, son sujetos de responsabilidad penal y tienen plena capacidad para el trabajo productivo, por lo que resulta lógica su capacidad electoral; que nuestra evolución constitucional pone de manifiesto la tendencia a ampliar el cuerpo electoral, proscribiéndose una serie de restricciones o limitaciones a la ciudadanía; que las nuevas generaciones están mejor preparadas que sus antecesoras, gracias a un notorio proceso acumulativo de información y experiencia, así como a la existencia de modernos sis-

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969, pp. 273-274.

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", en *Revista Jurídica Veracruzana*, Órgano del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, tomo XXIII, número 2, Xalapa, Veracruz, 1972, pp. 26-30.

temas educativos, al desarrollo editorial y a los medios contemporáneos de difusión; y que es importante que el joven encuentre a tiempo los cauces constitucionales para expresar sus legítimas inquietudes.

- d) En 1972 se redujo la edad para poder ser diputado de 25 años cumplidos a 21, y para ser senador, de 35 a 30 años. Desde el constituyente de 1917, varios diputados pidieron que la edad que se requiriera para ser diputado fuera de 21 años. Múgica, con el ardor y la vehemencia que lo caracterizaron, así lo solicitó;<sup>7</sup> pero a pesar de su intervención, la edad para ser diputado fue mantenida por el constituyente en 25 años.

Las razones que encontramos en la iniciativa presidencial para proponer esas reducciones en las edades, son: armonizar los preceptos en cuestión con el artículo 34 constitucional que fue reformado para otorgar la ciudadanía a los 18 años; que en las elecciones de 1970, la juventud votó en gran número con lo que se demostró el acierto de la reforma al artículo 34 constitucional, ya que la juventud cumplió con la responsabilidad que se le había otorgado; abrir las puertas a la nueva generación para que tenga mayor participación en el ejercicio del poder político; el análisis de las condiciones actuales de la juventud, demuestra que a las edades propuestas, los jóvenes ya intervienen en los sindicatos, asociaciones rurales, grupos culturales y partidos políticos, por lo que a los 21 años ya tienen la experiencia necesaria para ser representantes en el poder legislativo federal.

Se redujo la edad para ser senador sólo a 30 años, como hemos dicho, porque se consideró que para ser senador se debía exigir "una más prolongada práctica política", ya que el senado tiene una función equilibradora. Además, el requisito de 30 años para ser senador ya había sido conocido en la historia constitucional de México. La ley fundamental de 1824 exigió 30 años para poder ser senador, misma edad que se requirió cuando el senado fue restablecido en 1874, siendo presidente de la república Sebastián Lerdo de Tejada.

<sup>7</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Ediciones de la comisión nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, México, 1960, tomo II, pp. 236 y 237.

\*

El licenciado José López Portillo tomó posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de diciembre de 1976, en plena crisis económica y política, y tuvo la sensibilidad suficiente para comprender que el país necesitaba una serie de reformas si se deseaba conservar la estabilidad política mantenida en las últimas décadas. Así, envió el 14 de abril de 1977 una comunicación al secretario de gobernación y presidente de la comisión federal electoral para que este organismo, si así lo acordaba, invitara a las asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, a presentar sus ideas en un marco de absoluta libertad, para que se revisaran y se estudiaran los diferentes aspectos de la reforma destinada a vigorizar las instituciones políticas del país.

En dicha comunicación, López Portillo asentó que se trataba de promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que diversas fuerzas, aunque fueran minoritarias, participaran en la realización de la unidad democrática, ampliándose las posibilidades de la representación nacional y garantizándole la manifestación plural de las ideas e intereses que existen en el país.

Trece días antes de la comunicación en cuestión, el licenciado Jesús Reyes Heróles, secretario de gobernación, asistió al segundo informe del gobernador de Guerrero y ahí pronunció un discurso, que ha recibido el nombre de discurso de Chilpancingo, que fue muy comentado y donde expuso los propósitos de la reforma política: el empeño:

en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación.

La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastrocadores del derecho... Rechazamos actitudes que, a título de un modo de pensar, condenan otros e invocan el derecho a la intolerancia. Cuando no se tolera se incita a no ser tolerado y se abona el campo de la fratricida intolerancia absoluta, de todos contra todos.

El 21 de abril de 1977, la comisión federal electoral realizó una sesión extraordinaria y el secretario de gobernación manifestó que

se buscaba recabar las opiniones, analizar las posiciones encontradas o divergentes para encontrar soluciones que pudieran impulsar la evolución política de nuestro país, y que no se llegaba a las reuniones con un proyecto preconcebido, pero sí con un objetivo claro: lograr una mejor representación de las minorías, perfeccionar los métodos democráticos, depurar prácticas y desterrar deficiencias.

Se realizaron doce audiencias públicas, durante casi tres meses, y en ellas expusieron sus puntos de vista los representantes de partidos políticos registrados, de partidos políticos sin registro, de organizaciones políticas, de instituciones académicas y de personas individuales. El material de las sesiones es muy interesante y da una cabal idea del México actual, de las diversas maneras de cómo se le contempla, de sus principales virtudes y defectos, de las metas hacia donde quieren las diversas corrientes que camine.

El 1º de septiembre de 1977, López Portillo rindió su primer informe presidencial y en él anunció que enviaría en fecha próxima al congreso una iniciativa de reformas constitucionales; que una verdadera reforma política no es un acto, así sea éste muy importante, sino son muchos actos, y que no es un momento, sino un proceso, que es una evaluación que acelera el perfeccionamiento de las instituciones democráticas para que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones del gobierno.

Podemos concretar y decir que las principales finalidades que persigue la reforma política de 1977, son:

- a) que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales;
- b) reforzar el sistema político ante la crisis económica;
- c) ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la cámara de diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300 000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de las ideas;
- d) auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento;
- e) mantener la legitimidad de la representación política y de ese modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad;
- f) promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política;
- g) fortalecer al poder legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones control respecto al ejecutivo;

- h) conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país, y
- i) reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular.

### 3. El Derecho a la Información

El artículo 6º constitucional fue adicionado con una oración: "el derecho a la información será garantizado por el Estado".

En las audiencias de la secretaría de gobernación, se manifestó la diferencia entre la libertad de expresión como una garantía individual y el derecho a la información como una garantía social de los receptores de la información, encuadrada dentro del modelo de la preeminencia del interés social, y que garantizaría el pluralismo ideológico de la sociedad;<sup>8</sup> también se señaló la obligación del estado de informar clara y profusamente a la nación,<sup>9</sup> y la situación de que existe un casi monopolio del control de la información por parte de los grandes intereses económicos privados, nacionales y extranjeros.

La mayoría de los canales de televisión, de las estaciones de radio y de la prensa escrita pertenecen a esos intereses. Las amenazas a la libertad no consisten sólo en el impedimento de emitir un voto sino en el impedimento de la formación de una conciencia libre. En nuestras sociedades contemporáneas es más peligrosa la opresión interior que la opresión exterior. Abrir más los canales de la información masiva al Estado y a los grupos intermedios es quizá favorecer más a la democracia que abrir el registro a más partidos de oposición, aunque lo primero sin lo segundo carecería de expresión concreta, y agudizaría aún más las tensiones sociales.<sup>10</sup>

En el dictamen de las comisiones respectivas de la cámara de diputados, se reafirma que el derecho a la información es una garantía social que influye en la modelación de la opinión pública, y esta garantía presupone un grado aceptable de cultura general, de educación política y de posibilidades de consulta y comprobación de las fuentes emisoras.

En la cámara de diputados se puso de relieve la relación del derecho a la información con el juego democrático y electoral, ya que

<sup>8</sup> RPI, obra citada, Humberto Lira Mora, p. 243.

<sup>9</sup> RPI, obra citada, Jaime González Graf, p. 286.

<sup>10</sup> RPI, obra citada, Iván Zavala Echavarría, p. 291.

sólo puede optar conscientemente quien está informado y no quien está influido o desorientado; por tanto, el derecho a la información se exige a través del estado para hacer posible la democracia."

En el dictamen de las comisiones del senado se insistió en la conexión entre esta garantía social y la democracia como sistema de vida, ya que en los regímenes dictatoriales se entrega a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o de personas, o se obstaculiza la posibilidad de conocer la verdad para participar libremente en la vida política, y, durante los debates, se reafirmó que el derecho a la información implica superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación.

El derecho a la información es parte de los derechos que impone la cultura actual. El hombre que no está informado no tiene los elementos necesarios para tomar una adecuada determinación, y este derecho presupone un índice cultural mínimo. El problema en México se complica porque en 1976 existían alrededor de seis millones de analfabetos totales, doce millones de adultos sin primaria completa, y cerca de nueve millones que no habían alcanzado a cursar el nivel medio básico o secundario.<sup>11</sup> A ellos difícilmente les beneficiará el derecho a la información, cuyo titular es la sociedad; pero al haberse plasmado en la constitución se convierte en una meta para alcanzar a corto plazo, amén de que compromete al estado a no dejar los medios informativos en manos de una persona o grupo, y entrega a los partidos políticos los instrumentos para la utilización de los medios masivos de comunicación, con el objeto de que hagan llegar su ideario y su programa a los más extensos núcleos de población posibles.

Si bien uno de los resultados de la sociedad es la comunicación, el derecho a la información adquiere en nuestros días significado diverso y de mayor importancia: que no se manipule la información, que ésta sea objetiva y no se deforme, que contribuya a dar opciones a la decisión política del ciudadano y le sirva para enriquecer su propia existencia.

<sup>11</sup> *Reforma Política III (RPIII)*, Gaceta informativa de la comisión federal electoral, Reformas a la constitución, México, 1978, Eduardo Andrade Sánchez, pp. 47.

<sup>12</sup> González Salazar, Gloria, obra citada, p. 370.

#### 4. Los Partidos Políticos

El artículo 41 constitucional fue adicionado con cinco párrafos para "constitucionalizar" a los partidos políticos. La original ley fundamental de 1917 no contenía mención alguna de los partidos políticos, lo cual fue muy natural, pues en esa época se consideraba que la actividad política y electoral era una función primordialmente atribuida a los ciudadanos, y las constituciones no se preocupaban de los partidos políticos, aunque éstos existían regulados por la ley secundaria.

La Constitución de 1917, si bien no se refirió expresamente a los partidos políticos, sí presupuso su existencia, ya que el artículo 9º garantizó el derecho a la libre asociación o reunión "pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país". Y el artículo 35 que señala las prerrogativas del ciudadano, en su fracción III indica: "Asociarse para tratar los asuntos políticos del país". Así, es claro que nuestra carta magna sí previó la posibilidad de los partidos políticos, aunque, siguiendo la tendencia constitucional entonces imperante, no se refiriera expresamente a ellos.

La ley electoral de 19 de diciembre de 1911 trató específicamente de los partidos políticos y los requisitos que debían satisfacer para poder intervenir en los procesos electorales que la propia ley indicaba.

Venustiano Carranza expidió el 20 de septiembre de 1916, una ley electoral para la integración del congreso constituyente y en ella se dedicó a los partidos políticos todo un capítulo que después apareció en la ley electoral de 6 de febrero de 1917, y que también expidió Carranza conforme a lo ordenado en el segundo artículo transitorio de la nueva constitución;<sup>13</sup> desde luego, todas las posteriores leyes electorales se refirieron, cada vez con mayor detalle, a los partidos políticos.

Pero no es sino hasta el año de 1963 que el término "partido político" se introduce en nuestra ley fundamental como consecuencia de la implantación del sistema de diputados de partido del cual hemos hablado ya. También en 1963 se reformó el artículo 63, a fin de señalar responsabilidad a los "partidos políticos" que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuer-

<sup>13</sup> Martínez Báez, Antonio, *La Constitución Mexicana y los Partidos Políticos*, ponencia que presentó en el Encuentro de constitucionalistas españoles y mexicanos, celebrado en junio de 1978 en la ciudad de México, p. 4.

den que sus miembros que resulten electos, no se presenten a ocupar el cargo.

Durante las sesiones celebradas en la secretaría de gobernación en 1977, hubo consenso en el sentido de asentar en nuestra constitución los principios que rijan a los partidos políticos, así como las garantías necesarias para la existencia de éstos, ya que a los partidos políticos, al quedar "constitucionalizados", se les dota de una super-legalidad que les otorga cierto grado de inmutabilidad y permanencia; en esta forma los partidos políticos son cuerpos intermedios que fijan los canales de participación de la ciudadanía organizada.<sup>14</sup> El PARM solicitó que se reconociera que la asociación o reunión en partidos políticos nacionales debidamente registrados u organizados conforme a las leyes, es una garantía individual<sup>15</sup> y el PST insistió en la idea de que la existencia y funcionamiento de los partidos se elevara a rango constitucional<sup>16</sup>

Algo que estuvo presente en las audiencias de la secretaría de gobernación, es que era necesario otorgar el registro a los partidos que satisficieran los requisitos, y hubo la idea de que, como consecuencia de la reforma política, varios de los partidos no registrados, al fin obtendrían dicho registro. David Pantoja manifestó:

Los partidos políticos, qué duda cabe, son la expresión política de la lucha de clases. El reconocimiento legal de los aún no registrados y su posibilidad de operar, significaría la apertura para la participación política de grupos sociales que estando actualmente marginados, no encuentran los canales apropiados para manifestarse.<sup>17</sup>

En el dictamen de las comisiones correspondientes del senado, se insistió en la idea de que los partidos políticos son organismos intermedios entre los ciudadanos y el estado; que en la democracia es necesaria su existencia para que las personas se agrupen de acuerdo con la ideología que sustentan, con el propósito de que a través de su acción se pueda influir en el país y así se descarten los medios violentos ajenos a un régimen de derecho.<sup>18</sup>

El párrafo segundo del artículo 41, y primero que se ocupa de los partidos políticos, quedó redactado de la forma siguiente:

<sup>14</sup> RPI, obra citada, Pedro González Azcuaga, p. 4.

<sup>15</sup> RPI, obra citada, Eugenio Soto Sánchez, p. 12.

<sup>16</sup> RPI, obra citada, Graco Ramírez Garrido Abreu, p. 178.

<sup>17</sup> RPI, obra citada, pp. 205-206.

<sup>18</sup> RPIII, obra citada, p. 227.

**Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.**

De esta suerte quedó "constitucionalizada" la existencia de los partidos políticos, siguiendo la corriente del constitucionalismo a partir de la segunda guerra mundial; como ejemplos señalemos el artículo 49 de la constitución italiana de 1947, el artículo 21 de la norma fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, y el artículo 4º de la constitución francesa de 1958.

Estamos convencidos de que se escogió un buen lugar para colocar los párrafos sobre los partidos políticos. El artículo 9 no hubiera sido adecuado, pues el derecho a reunirse en un partido político es algo más que una garantía individual. Se les colocó en el capítulo denominado "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", y está bien.

Está bien porque los partidos son un rasgo indispensable de la democracia," pues influyen y caracterizan todo el proceso gubernativo y le dan su sello al sistema político. Así, el funcionamiento de los poderes, específicamente del ejecutivo y del legislativo, asentado en la constitución, será de acuerdo o muy diferente del texto gramatical, según sea el sistema de partido o partidos políticos en esa sociedad. Es decir, el sistema de gobierno es una estructura en la cual se desarrolla un proceso político que está profundamente determinado por los partidos políticos. Por ello, de modo diferente funcionará ese sistema de gobierno, si hay bi o multipartidismo, un solo partido o un partido predominante.

Luego, hoy en día, los principios que configuran la división de poderes y el sistema de gobierno se alteran y funcionan, de acuerdo con la existencia del régimen de partidos políticos en esa sociedad."

En consecuencia, reiteramos, se supieron colocar correctamente los párrafos referentes a los partidos en conexión con nuestros principios de soberanía nacional y de la forma de gobierno. Se les ha relacionado estrechamente con el régimen democrático mexicano, con el funcionamiento de los poderes y con los sistemas representativo y federal.

<sup>99</sup> Friedrich, Carl J., *Gobierno Constitucional y Democracia*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, tomo II, p. 333.

<sup>100</sup> Carpizo, Jorge, "Derecho Constitucional" en *Las Humanidades en el siglo XX. El Derecho*. I. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, pp. 124-125.

Los regímenes de partidos políticos nacieron y se desarrollaron como una respuesta al proceso de democratización, y continúan cumpliendo esta función.

Y dice el párrafo que los partidos políticos son entidades de **interés público**, expresión a la cual se le dio realce en los debates legislativos, y se le relacionó con los subsiguientes párrafos del propio artículo 41. Así, en el dictamen de las comisiones respectivas de la cámara de diputados se asentó:

De capital importancia es el carácter de interés público que la iniciativa otorga a los partidos políticos, porque implica la obligación para el Estado de asegurar las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones, sus razonamientos en torno a los problemas de la nación, mediante el acceso permanente a la radio y la televisión, sin limitarlo, como hasta ahora sucede, a los periodos electorales.

Y sobre ese pensamiento se bordó en los debates: la categoría de entidades de interés público otorgada a los partidos, los equipara a los sindicatos y ejidos; es decir, el estado adquiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarrollo, así como propiciar y suministrar los elementos mínimos para su acción,<sup>27</sup> asegurándoseles vida y concurrencia dentro del proceso político del país.

Creemos que fue acertado calificar a los partidos políticos como entidades de interés público. Dicha calificación no tendría mayor significado y sería una expresión más, si no se la hubiera relacionado con el derecho al uso de los medios masivos de comunicación y el aseguramiento de los elementos necesarios para poder subsistir.

#### A. Definición

En el tercer párrafo del artículo 41 al definir a los partidos políticos, se expresa que:

**... tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.**

<sup>27</sup> RPIII, obra citada, Pericles Namorado Urrutia, p. 61 y Rafael Camacho Guzmán, p. 265.

En esa definición, los objetivos de los partidos no se circunscriben a las épocas de elección, sino que su actividad debe ser constante, ya que han de promover la participación del pueblo en la vida democrática, para lo cual se necesita educación cívica; por lo mismo, los partidos tienen la obligación de procurarla.

Todo partido debe tener propósitos ideales y materiales, y a ellos se refiere la definición transcrita. Son propósitos ideales el promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como sus programas, principios e ideas. Son propósitos materiales, su organización, su contribución a la integración de la representación nacional y su acceso al poder.

Para un partido es tan importante contar con una organización eficaz como con una ideología y un programa.<sup>22</sup>

En la secretaría de gobernación también se habló de la democratización interna de los partidos. Se dijo que la ley electoral federal de 1973 expresaba que los partidos políticos no podían adoptar para la selección de sus candidatos sistemas parecidos a los que existen en las elecciones constitucionales, y que no se veía la razón de esa disposición.<sup>23</sup> Realmente, mientras más se camine en el país en el proceso de democratización, será más difícil que un partido político no tenga democracia interna, y ésta puede llegar a ser precisada por la propia ley.

#### **B. El uso de los Medios de Comunicación Social**

El cuarto párrafo del artículo 41 constitucional establece que:

**Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establece la ley.**

Podemos afirmar que este párrafo está en relación con la reforma al artículo sexto que estableció el derecho a la información, ya que una parte de ésta es la información política a la cual indudablemente pueden y deben contribuir los partidos políticos.

El artículo 39 de la ley federal electoral de 1973 señalaba una serie de prerrogativas a tales partidos, y en la fracción III se les dio acceso a la radio y a la televisión durante los periodos de campaña electoral, conforme a reglas que la propia ley fijaba. La actual disposición constitucional es mejor, porque no restringe el uso de los medios ma-

<sup>22</sup> Friedrich, Carl J., obra citada, p. 347.

<sup>23</sup> RPI, obra citada, Antonio Carrillo Flores, p. 91.

sivos de comunicación a los períodos electorales, sino que lo permite durante todo el año, con lo que se contribuirá a la educación política y a la información del pueblo.

Sobre este punto se insistió en las audiencias de la secretaría de gobernación, y se solicitó que los partidos contaran en igualdad de circunstancias, sin excepción, con la posibilidad de tener a su alcance medios de comunicación masiva, como son el cine, la prensa, la radio y la televisión, ya que son esenciales para la difusión de sus principios y de sus programas.<sup>24</sup> Que el sistema cerrado de información, en el cual sólo el PRI ha tenido acceso a los medios de información, debía cambiarse con el objeto de que se forme en México una opinión pública, madura, ilustrada y consciente.<sup>25</sup> Que esas facilidades en los medios de comunicación colectiva se expresaran inicialmente en el uso de una hora mensual de tiempo de primera en radio y televisión, y de media plana, también al mes, en los diarios del país.<sup>26</sup> Que los partidos políticos tuvieran acceso gratuito a la radio y a la televisión y que se redujeran los precios de las inserciones periodísticas, porque es injusto que una plana con asuntos políticos cueste el doble que una en que se anuncian bebidas embriagantes o tabaco.<sup>27</sup> Que los partidos tuvieran acceso gratuito y en condiciones de igualdad a los medios masivos de comunicación cuando así lo acordara la junta de representantes de los partidos, cuya creación se proponía.<sup>28</sup> Otras intervenciones reiteraron las ideas ya expuestas.

Durante el debate en la cámara de senadores, se insistió en los pensamientos anteriores. Así, el senador Nicolás Reynes Berezaluce afirmó que el uso de los medios de comunicación social permitiría a los partidos políticos la difusión de sus ideas y el desarrollo de sus atribuciones; que no se trataba de que los partidos políticos nacionales tuvieran a su alcance parte del tiempo de esos medios de comunicación, durante los procesos electorales, sino se deseaba que los partidos pudieran, en forma permanente, hacer uso de ellos para dar a conocer su ideología.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> RPI, obra citada, Jorge Cruickshank García, representante del PPS; p. 45.

<sup>25</sup> RPI, obra citada, Manuel González Hinojosa, representante del PAN, p. 104.

<sup>26</sup> RPI, obra citada, Graco Ramírez Garrido Abreu, representante del PST, p. 178.

<sup>27</sup> RPI, obra citada, Heberto Castillo Martínez, representante del PMT, p. 215.

<sup>28</sup> RPI, obra citada, Edmundo Jardón Arzate, representante de la UIC, p. 250.

<sup>29</sup> RPIII, obra citada, p. 270.

### C. Ayuda Económica

El quinto párrafo del artículo 41 constitucional dice:

**En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.**

Este punto también fue sugerido en las audiencias de la secretaría de gobernación. Se propuso que se incluyera en el presupuesto de egresos de la federación, y entre las partidas que ejerce la secretaría de gobernación, una de apoyo económico a los partidos nacionales registrados, y cuyo monto variaría cada año de acuerdo con los procesos electorales federales que se celebran. El criterio para distribuir esos fondos, aunque con matices, atendería al número de votos obtenidos por cada uno de los candidatos en las elecciones.<sup>30</sup> Que los partidos políticos cumplen un servicio público y, por tal razón, el estado debe hacerse cargo de su financiamiento, ya sea con aportaciones de dinero conforme al número de votos que los candidatos de cada partido logren, o conforme al número de miembros afiliados, o permitiendo que las aportaciones a los partidos hasta una cantidad razonable pueda ser deducida de los ingresos para fines fiscales.<sup>31</sup> Que una medida que contribuiría a que disminuyera la desigualdad entre los partidos y ayudaría a neutralizar la corrupción, sería que el estado costeara su actividad electoral y los gastos de su registro, lo que no quiere decir que el gobierno los mantuviera económicamente.<sup>32</sup> Que los militantes deben sostener sus partidos, pero el estado debe apoyar el financiamiento de éstos por la vía de servicios cuantificables en razón del potencial electoral; se basó esta opinión en la necesidad de que el país cuente con una clase dirigente, que también en la oposición se ejerza de manera profesional, ya que los políticos deben vivir de la política.<sup>33</sup>

Frente a las opiniones anteriores, Manuel González Hinojosa, a nombre del PAN, manifestó su oposición a la sugerencia de que el gobierno subvencione económicamente a los partidos políticos, ya que

<sup>30</sup> RPI, obra citada, Francisco Javier Gaxiola Ochoa, p. 32.

<sup>31</sup> RPI, obra citada, Antonio Carrillo Flores, p. 91.

<sup>32</sup> RPI, obra citada, Arnoldo Martínez Verdugo, representante del PCM, p. 134.

<sup>33</sup> RPI, obra citada, Humberto Lira Mora, p. 242.

el voto tiene tanta dignidad que debería dar vergüenza pensar en la sola posibilidad de que pueda ser cotizado en pesos y centavos.<sup>34</sup> y en el debate en la cámara de diputados, el PAN volvió a impugnar dicho principio, mismo que ya se encontraba en la iniciativa presidencial, argumentando que recibir ayuda económica del estado o de otras fuentes más o menos inconfesables, era el camino para la pérdida de la independencia y la dignidad de los partidos, ya que es incongruente recibir recursos de un sistema político que se combate, aunque esos recursos sean canalizados a través del propio estado. Además —manifestó el PAN— ¿sobre qué criterios se va a establecer **en forma equitativa** dicha ayuda?, se supone que quien va a establecer la forma equitativa va a ser el estado, pero se ignora con qué criterios.<sup>35</sup>

Ahora bien, éste es un punto delicado, ya que el sostenimiento económico de los partidos por medio de las cuotas de sus afiliados y de subsidios voluntarios, amén de que no siempre es suficiente, tiene el peligro de que puede sujetarse al partido a la voluntad de los donantes, con lo que es posible llegar a prácticas corruptas e incluso a la deformación del ideario del partido. Esto ha traído consigo que varios países hayan legislado con la finalidad de controlar los gastos de los candidatos a un cargo público.

Por el otro lado, algunos países, entre ellos Estados Unidos de América y la República Federal de Alemania, financian a los partidos políticos con fondos públicos.<sup>36</sup>

La inclusión de este párrafo nos parece acertada, porque creemos que el platillo de la balanza se inclina por los aspectos positivos; serán los propios partidos los que vigilen que el sistema no se vaya a prestar a prácticas corruptas ni a pérdida de independencia; ante uno de esos peligros, los partidos tienen el deber de denunciarlo públicamente. Creemos que el párrafo en cuestión tiene más de positivo que de negativo, porque si no se ayuda económicamente a los partidos, se corre el peligro de que por falta de fondos no puedan cumplir sus finalidades ni operar realmente como lo que son. Si, como hemos afirmado, los partidos políticos se hallan estrechamente vinculados al proceso de democratización, está en los mejores intereses del estado que aquéllos se desarrollen y cumplan bien sus objetivos.

<sup>34</sup> RPI, obra citada, p. 107.

<sup>35</sup> RPIII, obra citada, p. 74.

<sup>36</sup> Friedrich, Carl J., obra citada, p. 355.

#### D. Su Participación en las Elecciones Estatales y Municipales

El último párrafo del artículo 41 constitucional dispone que:

**Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.**

En las sesiones de la secretaría de gobernación, el PARM expuso que disposiciones constitucionales y electorales de las entidades federativas, como, por ejemplo, la solicitud del registro local, dificultaban la participación de los partidos políticos en las campañas electorales locales, lo que motivaba pérdida de tiempo y de recursos económicos y humanos. El PARM propuso que se reformaran las leyes electorales de las entidades federativas, a fin de que se aceptara que un partido político nacional registrado por la secretaría de gobernación, con sólo presentar a las autoridades correspondientes de cada estado, la copia certificada o constancia de su registro, quedara automáticamente registrado en esa entidad federativa, con lo cual se propiciaría que los partidos políticos intervinieran en las luchas electorales.<sup>27</sup> El PAN se manifestó también porque los partidos políticos nacionales con registro, puedan intervenir en las gestas electorales locales sin necesidad de cumplir con ningún otro requisito de índole local, y se mostró partidario de la no proliferación de partidos políticos locales, proponiendo que la actividad política local, a nivel de los estados y de los municipios, se realice por los partidos políticos nacionales.<sup>28</sup> En igual sentido, es decir, pidiendo que los partidos políticos nacionales puedan participar a nivel local sin ningún otro requisito, se pronunciaron el PDM y el PLM.<sup>29</sup>

Tanto en la cámara de diputados como en la de senadores se apoyó al principio; en la última se expresó que este párrafo agiliza el proceso electoral, estimula la participación de los grupos políticos, promueve el entendimiento democrático nacional, estatal o municipal, y universaliza la personalidad de los partidos políticos, reforzando su poder institucional.<sup>30</sup>

### 5. El Sistema Representativo

#### A. Proposiciones

Se reformaron los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 constitucionales para modificar la integración de la cámara federal de diputados, con el

<sup>27</sup> RPI, obra citada, pp. 12 y 352.

<sup>28</sup> RPI, obra citada, p. 114.

<sup>29</sup> RPI, obra citada, pp. 160 y 338.

<sup>30</sup> RFAA, obra citada, Mario Carballo Pazos. p. 269.

ánimo de que los partidos minoritarios puedan contar con más curules y que quede todo el espectro ideológico de la república representado en la cámara de diputados. Se consideró que el sistema de diputados de partido que indubablemente constituyó un avance, había ya agotado todas sus posibilidades para impulsar democráticamente a México, y por tanto se buscaba una nueva forma de sistema representativo.

En nuestra opinión, la reforma electoral es uno de los aspectos relevantes de la reforma política, y de los que pueden tener mayor trascendencia en la realidad nuestra. Por ello, nos parece natural que haya sido uno de los temas que más se trataron y profundizaron durante las audiencias correspondientes.

a) **Ideas generales.** En esas audiencias se criticó el hecho de que la ley fundamental consignaba el dato numérico de una cierta cifra demográfica como base para la integración de la cámara de diputados, cifra que había sido necesario reformar a partir de 1917 en cinco ocasiones como resultado del crecimiento demográfico del país, por tanto, se proponía suprimir dicho dato demográfico y sustituirlo con un número determinado de diputados que debieran integrar la cámara." Se precisó que en 1975, de 153 países, México ocupaba el número 125 en cuanto a representación de población en la cámara de diputados;" que la fórmula de representación que se buscaba no habría de transferir los poderes de decisión de la mayoría de los electores a la mayoría de los partidos, sino que buscaría la manera de hacer "más efectiva la representación de las minorías, sin desconocer el principio democrático de la razón de la mayoría".<sup>41</sup> Se reiteró el derecho de las minorías a estar representadas en el poder legislativo." Se afirmó que la ampliación de las posibilidades de la representación nacional en los organismos legislativos era un buen paso, pero que había que contemplarlo como tal, como un paso.<sup>42</sup> Se pidió que se aumentaran los distritos electorales para que al reducirse sus dimensiones, se propiciara un acercamiento entre representados y representantes, y en esa forma se diera una atención mejor a los problemas y aspiraciones de la sociedad.<sup>43</sup> El PCM propuso la duplicación del número de diputados.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> RPI, obra citada, Antonio Martínez Báez, p. 17.

<sup>42</sup> RPI, obra citada, Jesús Reyes Heróles, p. 37.

<sup>43</sup> RPI, obra citada, Luis Dantón Rodríguez, p. 244.

<sup>44</sup> RPI, obra citada, Sóstenes García Ceceña, representante del POAM, p. 298.

<sup>45</sup> RPI, obra citada, Leopoldo Zea, p. 314.

<sup>46</sup> RPI, obra citada, Luis Dantón Rodríguez, representante del PRI, p. 348.

<sup>47</sup> RPI, obra citada, p. 133.

En el dictamen de las comisiones respectivas de la cámara de senadores, quedó claro que lo que se buscaba era modificar el sistema de diputados de partido para perfeccionar la apertura política, con el objeto de poder presentar opciones más a tono con el momento y permitir la participación de todos los grupos en la solución de los problemas nacionales.<sup>48</sup>

b) **El sistema representativo proporcional.** Diversos partidos y personas, durante las sesiones en la secretaría de gobernación, se manifestaron a favor del sistema representativo proporcional. Así: el PPS por considerar que con dicho sistema se proyectaría en todos los cuerpos colegiados la verdadera fuerza política de los diversos partidos nacionales; ese sistema fundamentalmente consiste en dividir el número total de votos obtenidos en una elección entre el número de cargos que han de ocuparse, por tanto, que a cada resultado o cociente le tocaría un puesto de elección, y a cada partido le corresponderían tantas curules como cocientes hubiera obtenido; en ese mismo sistema, cada partido presentaría listas de candidatos y ellos ocuparían los puestos en el orden en que el partido lo hubiera colocado en la lista.<sup>49</sup> El PCM calificó al sistema proporcional de pluralista y opinó que garantizaría a cada partido la obtención del número de puestos que le correspondiera de acuerdo con el porcentaje nacional de votos que hubiera ganado.<sup>50</sup> Que la demanda de representación proporcional no respondía sólo al deseo de los partidos minoritarios de contar con más diputados, sino que constituía el sistema representativo que consigue reflejar con mayor fidelidad la composición real de las fuerzas sociales, ya que el sistema por simple mayoría deja fuera de la representación popular a muchas de ellas.<sup>51</sup> Propuso asimismo que desaparecieran los distritos electorales, y que los partidos políticos presentaran listas de candidatos al conjunto del electorado.<sup>52</sup>

El PSR, el PMT y Jaime González Graf también abogaron por un sistema representativo proporcional.<sup>53</sup>

En el debate de la cámara de diputados, el PPS insistió en que se aplicara el sistema de representación proporcional a esa cámara, y

<sup>48</sup> RPIII, obra citada, p. 228.

<sup>49</sup> RPI, obra citada, pp. 44 y 55.

<sup>50</sup> RPI, obra citada, p. 133.

<sup>51</sup> RPI, obra citada, Luis Villoro; p. 188.

<sup>52</sup> RPI, obra citada, Carlos Pereyra Boldrini, p. 239.

<sup>53</sup> RPI, obra citada, pp. 199, 215 y 286.

presentó un proyecto de articulado, mismo que fue desechado en el momento de la votación respectiva.<sup>54</sup>

José Rivera Pérez Campos, en las audiencias de la secretaría de gobernación, después de hacer una síntesis de las diversas modalidades que puede revestir el sistema proporcional, no simpatizó con él, porque en los países en que opera se llega al sistema de alianzas entre líderes de los partidos para los efectos de la contabilidad de los votos, y en México lo que se buscaba era escuchar la opinión disidente, oír a los grupos minoritarios, y, secundariamente, el recuento numérico de cuántos votos eran en uno o en otro lugar.<sup>55</sup>

Durante los debates en la cámara de diputados, el PAN atacó fuertemente el sistema proporcional alegando que es un sistema antidemocrático, y que, son justas las objeciones que se le han hecho en todo el mundo; que en México el diputado representa al pueblo, pero en la representación proporcional el diputado no queda ligado a la votación, sino exclusivamente al partido, ya que su designación depende de los jefes del partido y:

Esta falta de comunicación entre el pueblo y el diputado de representación proporcional fue lo que originó grandes males a los países que han tenido este sistema de representación proporcional, que concretamente orillaron a Francia, a la Francia anterior a Charles de Gaulle, al caos político; que ha llevado a muchos países al fascismo, precisamente por su divorcio del pueblo en la emisión del voto.<sup>56</sup>

c) **Sistemas mixtos.** 1) Antonio Martínez Báez propuso un sistema que él mismo aclaró que conjugaba los dos métodos de elección: el mayoritario y el de representación proporcional, y se podría lograr este sistema haciéndole algunos ajustes al sistema de diputados de partido: habría que eliminar el tope o cifra máxima de diputados que un partido político podía conseguir con base en la votación total que hubiera obtenido en el país; también habría que fijar la cifra inicial que cada partido podría tener de diputados de partido, con fundamento a una operación matemática exacta, así si el número de distritos uninominales en que se dividiera el país fuera de 200, y si se conservara la cifra inicial del 1.5% de la votación total para otorgarse diputados de partido, al partido que obtuviera ese tanto por ciento se le acreditarían tres, y por cada medio por ciento adicional de la votación total, se le acreditaría un diputado más.

<sup>54</sup> RPIII, obra citada, pp. 96-97.

<sup>55</sup> RPI, obra citada, p. 101.

<sup>56</sup> RPIII, obra citada, p. 89.

Para ser lógicos con estas bases matemáticas, también todos los puestos que un partido político obtuviese mediante triunfos mayoritarios en los distritos uninominales, seguirían siendo descontados del número correspondiente a las veces que cupiera la votación obtenida en escala nacional por ese partido, dentro del total de los votos emitidos por todos los ciudadanos o electores en el territorio nacional.<sup>57</sup>

ii) Rafael Segovia propuso el sistema proporcional, pero con modalidades de carácter mixto, pues asentó que si dentro de este sistema se quería conservar la vinculación del diputado con su distrito, se podía hacer compatible el sistema recurriendo al procedimiento del voto doble, como en el alemán; así, el sistema **representativo proporcional individualizado** tiene la ventaja de respetar la selección del votante, pero al mismo tiempo traza con gran precisión la fuerza de los partidos.<sup>58</sup> Esta proposición reviste especial importancia porque en el fondo fue la que se plasmó en la reforma constitucional a los artículos que modificaron el sistema representativo en la cámara de diputados.

iii) La UIC se pronunció por un sistema que fuera una combinación de mayoritario y proporcional, siendo la integración de la cámara por mayoría y por proporción en orden descendente según el número total de votos que lograra cada partido.<sup>59</sup>

iv) El PRI también se manifestó por un sistema mixto: un procedimiento para decidir la mayoría, y otro de votación proporcional para decidir la votación minoritaria.<sup>60</sup>

El observador se pudo dar cuenta de que la decisión sería por el camino de un sistema mixto mayoritario-proporcional, ya que el licenciado Jesús Reyes Heróles, secretario de gobernación, así lo dejó entrever en la clausura de las sesiones de la comisión federal electoral, en donde manifestó que:

Es interesante mencionar que la Comisión creada en Gran Bretaña (The Hansard Society Commission), dentro del proceso de reforma electoral que en ese país se lleva a cabo, llegó recientemente a la conclusión de recomendar un sistema que combinara las ventajas del método de elección mayoritaria por distrito electoral con un grado aceptable de proporcionalidad, también ligada a los distritos electorales. En este informe se habla de diputados adicionales, parecidos a nuestros diputados de partido.

<sup>57</sup> RPI, obra citada, pp. 17-18.

<sup>58</sup> RPI, obra citada, p. 151.

<sup>59</sup> RPI, obra citada, p. 250.

<sup>60</sup> RPI, obra citada, pp. 354-355.

Creo que a veces se incide en la esquematización de hablar de escrutinio mayoritario o representación proporcional como una invariable disyuntiva. La verdad es que la representación proporcional sólo busca que corrientes de opinión constituidas en partidos políticos tengan un número de representantes proporcional a su fuerza numérica. Tal principio no excluye el sistema de escrutinio mayoritario.

Teóricamente, y sobre todo en la práctica, entre una y otra forma, entre escrutinio mayoritario y representación proporcional, se dan amplias posibilidades de combinación. Hay todo un abanico, a tal punto, que se habla de tres grandes tendencias: 1) sistema mixto con dominante mayoritario; 2) sistema mixto con dominante proporcional, y 3) sistema equilibrado entre el escrutinio mayoritario y la representación proporcional.<sup>61</sup>

## B. Exposición de Motivos y Antecedentes

a) En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, claramente se señaló que el sistema de representación que se proponía para la cámara de diputados era un sistema mixto con dominante mayoritario, en el cual se incluía la tesis de la representación proporcional, con lo que se perseguía que en la cámara de diputados se encontrara el mosaico ideológico de la república.

Se afirmó en dicha exposición que no se debilitaría el gobierno de las mayorías, pero que con el nuevo sistema se ampliaría la representación nacional en tal forma que el modo de pensar de las minorías se encontrara presente en las decisiones de las mayorías.

Así, se consideró que un partido es minoritario si no alcanza el 20% de los escaños totales; es decir, si no logra sesenta o más diputados de mayoría.

La filosofía que vibra en la exposición de motivos es: gobierno de la mayoría, evitando que las decisiones de ésta se vayan a ver obstaculizadas; pero la mayoría deberá oír y tomar en cuenta a las minorías antes de decidir. Las mayorías son quienes deben gobernar, pero permitiendo la participación política de las minorías, ya que el gobierno que las excluye, no es popular. En síntesis: **“gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en que un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue”**.

\*

b) El antecedente mexicano más remoto es el pensamiento del connotado jurista don Mariano Otero, quien se preocupó por la par-

<sup>61</sup> RPI, obra citada, p. 357.

tipificación de las minorías en el congreso, y quien incluso llegó a dibujar el sistema representativo proporcional como complementario del sistema mayoritario. Y como afirma Reyes Heróles, Sismondi y Considérant lo auxiliaron a crear el sistema proporcional antes que John Stuart Mill lo hiciera en 1861.<sup>62</sup> Estas ideas influyeron la creación del sistema de diputados de partido en 1963, y si se comparan los pensamientos de Otero y lo expuesto en varios párrafos de la reforma de 1977, se verá que en la concepción general hay coincidencia, lo cual no es un azar ya que uno de los forjadores de la reforma de 1977 fue Reyes Heróles, quien maneja el pensamiento de Otero y es su principal compilador.

Otero pronunció el 3 de diciembre de 1842 un discurso sobre el artículo 24 del nuevo proyecto de constitución, en donde expuso la teoría de la representación proporcional y la defensa de las minorías. Otero afirmó que:

...de este modo la minoría no será siempre sacrificada a la mayoría, que es el vicio funesto de que, según el citado escritor Sismondi, adolecen los sistemas representativos... la representación no es buena, sino en tanto que es imagen de la sociedad;... se ha creído que la voluntad de la mayoría era soberana y que no tenía respecto de la minoría ningunos deberes. Hoy se sabe como un principio inconcluso de legislación que se repite con frecuencia, que es necesario respetar a las minorías... que el Congreso Constituyente de 1843 resuelva el problema de que la representación nacional se componga de los diversos elementos políticos y en la misma proporción que se encuentran en la República.<sup>63</sup>

Reyes Heróles, comentando dicho discurso, concluye que Otero bosqueja la teoría de la representación proporcional como complementaria de la mayoritaria, ya que no ignora el sentido de la decisión mayoritaria, sino que comprende el derecho de las minorías.<sup>64</sup>

Otero, en su famoso voto particular del 5 de abril de 1847, insistió en sus ideas expuestas en 1842 "...La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías...".<sup>65</sup> Sin embargo, el propio

<sup>62</sup> Reyes Heróles, Jesús, *Estudio Preliminar a las Obras de Mariano Otero*, México, Editorial Porrúa, tomo I, p. 26.

<sup>63</sup> Otero, Mariano, obra citada, tomo I, pp. 336-337.

<sup>64</sup> Otero, Mariano, obra citada, tomo I, p. 331.

<sup>65</sup> Otero, Mariano, obra citada, tomo I, p. 373.

Otero propuso que el nuevo sistema, que sería una innovación, no quedara en la constitución, sino en una ley constitucional, porque lo que se iba a realizar era un ensayo que probablemente sufriría alteraciones, y la carta magna debe contener pocos principios, todos ellos fundamentales, y de ser posible, ninguno disputable.

Y algo de las ideas de Otero, en forma por demás leve, se encuentra en el artículo 10 de la ley sobre elecciones de los poderes legislativo y ejecutivo de la nación, del 3 de junio de 1847.

c) Ahora bien, es obvio que quienes redactaron la iniciativa presidencial, examinaron la legislación comparada, de donde pueden haber tomado algunas ideas. Sabemos que conocieron, porque el propio Reyes Heróles así lo expresó, el reporte inglés *The Hansard Society Commission*, pero es especialmente en el sistema electoral de la República Federal de Alemania en donde se pueden encontrar algunos visos parecidos.

En la cámara baja del congreso alemán hay 518 representantes, de los cuales 259 son electos a través del sistema mayoritario de circunscripciones uninominales. Los otros representantes son electos por sistema proporcional a través de listas que presentan los partidos y de acuerdo al procedimiento de la mayor media. Es decir, cada elector cuenta con dos votos, uno para elegir al diputado por el sistema mayoritario en la circunscripción uninominal, y otro a favor de la lista que presenta el partido, voto que puede ser distinto del partido del candidato por el cual se emitió el primer voto.

En este sistema, el segundo voto sirve para otorgar representantes a cada partido, conforme al sistema proporcional de acuerdo al procedimiento de la cifra máxima de D'Hont.

El número de curules que cada partido consigue de acuerdo con el sistema del primer voto, se resta de la lista del partido para el segundo voto. El resto de las curules se ocupan de acuerdo con la lista.

Para que un partido tenga derecho a diputados en el sistema proporcional alemán, se necesita que logre el 5% de la votación total o que gane tres curules en una zona electoral.<sup>66</sup>

### C. Sistema Mixto con Dominante Mayoritario

El sistema representativo mixto con dominante mayoritario que

<sup>66</sup> Véase Heidenheimer (Arnold J., *The Governments of Germany*. Londres, Methuen and Co., 1965, p. 75; Mackenzie. W.J.M., *Elecciones Libres*, Madrid, Editorial Tecnos, 1962, pp. 103-104; Arntz, Helmut, *La Realidad Alemana*, Edición de la oficina de prensa e información del gobierno federal alemán, Limburgo, 1968, p. 86.

asientan los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales de México, tiene principalmente las siguientes características:

1. La cámara de diputados podrá contar hasta con 400 diputados.
2. 300 de ellos, serán electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales.
3. Hasta 100 diputados podrán ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presenten los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida al país.
4. Los 300 distritos electorales uninominales resultarán de dividir la población total del país entre esos distritos. La distribución de los distritos uninominales entre los estados se realizará teniendo en cuenta el último censo general de población.
5. La representación de un estado no puede ser menor de dos diputados de mayoría.
6. Las circunscripciones plurinominales podrán ser hasta cinco.
7. La elección de los 100 diputados, conforme al principio de representación proporcional, se deberá ajustar a las reglas siguientes:
  - a) Para tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político deberá acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales.
  - b) No tendrán derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría, y los que no alcancen cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.
  - c) Al partido político se le asignará el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, y para dicha asignación se seguirá el orden que tengan los candidatos en las listas correspondientes.
  - d) Si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales —es decir, que no hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría—, alcanzan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartirá el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de la representación proporcional.

Señalemos el por qué de algunos de los principios que conforman el actual sistema representativo en México.

El número de 400 diputados se debe a que antes de la reforma, como ya se asentó, México era de los países en los cuales la proporción "población del país-representantes" era de las más bajas del mundo; por ello existió la idea de duplicar el número de diputados, y ya en el plan básico de gobierno aprobado en septiembre de 1975 por la VIII asamblea nacional ordinaria del PRI, se habló de que la cámara de diputados se debía integrar con no menos de 400 diputados, idea en la que se insistió en las audiencias de la secretaría de gobernación.<sup>47</sup> En el dictamen de las comisiones respectivas de la cámara de diputados, se asentó que aumentar los diputados de mayoría a trescientos haría más estrecha la relación entre el diputado y sus electores, lo que tiene importancia porque en nuestra tradición política el diputado debe ser legislador y gestor, entregando su esfuerzo a la nación, pero sin olvidar los intereses del distrito en que fue electo.<sup>48</sup>

Un partido político, a fin de tener derecho al registro de sus listas regionales para la elección de acuerdo con la representación proporcional, debe acreditar que participa cuando menos en 100 distritos uninominales; es decir, en una tercera parte de los distritos uninominales, ya que:

se trata de estimular la participación constante y verdadera de los partidos minoritarios y de que no vegeten en la insuficiencia ideológica ni en el conformismo de la negociación por parte de sus dirigentes. Si la ley no consignara esta exigencia, la reforma estaría destinada a perecer en tiempo más breve del en que ha perecido de hecho el sistema de los diputados de partido.<sup>49</sup>

Ahora bien, un partido político para tener derecho a diputados conforme al sistema proporcional, deberá alcanzar el 1.5% de la votación emitida en todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales y no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría.

La exigencia del 1.5% se debe a que no se desea auspiciar la proliferación de partidos que no representen ninguna fuerza social y sean sólo membretes. Se quiere que el partido tenga un mínimo de representatividad; que realmente **represente** a un cierto número de ciudadanos. Entendemos que la cifra se dejó en 1.5%, porque cuando la constitución exigió el 2.5% para que un partido tuviera derecho a diputados de partido, el porcentaje no fue alcanzado por varios de

<sup>47</sup> RPI, obra citada, p. 239.

<sup>48</sup> RPIII, obra citada, p. 27.

<sup>49</sup> RPIII, obra citada, pp. 27-28.

los partidos políticos; ello fue causa de la reforma de 1972, que lo redujo a 1.5%. Lógico es que se haya ratificado el 1.5% ya que deriva de la experiencia electoral inmediata; haber aumentado dicha cifra, probablemente hubiera impedido que tuvieran este tipo de diputados varios partidos registrados y varios de los que entonces aún no lo estaban.

El requisito negativo de no haber obtenido 60 o más diputados de mayoría, responde a la idea implícita de que un partido que obtiene ese número de diputados de mayoría ya no puede ser considerado partido minoritario. Con toda claridad la exposición de motivos del proyecto presidencial afirma que en países de avanzadas formas de organización política, se estima que si un partido obtiene alrededor del 20% del total de los escaños, ya no puede considerársele partido minoritario; esta idea fue aceptada en nuestra ley fundamental, por considerar que se adapta a nuestra realidad política.

La disposición que señala que si dos o más partidos minoritarios alcanzan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, entonces sólo se asignarán 50 curules por el sistema proporcional, obedece a la idea de que siempre debe existir en la cámara de diputados una mayoría clara que pueda tomar las decisiones. No se desea una cámara inutilizada por la falta de una mayoría, o que se vaya a repetir el fenómeno político que ha acontecido en otros países: que la representación popular se pulveriza y se fracciona a tal grado que las cámaras dejan de cumplir con sus funciones. Por ello, estamos de acuerdo con la disposición aquí comentada.

En las sesiones de la cámara de diputados se criticó este precepto por un diputado del PAN quien expuso que si todos los partidos minoritarios logran 89 curules de mayoría más las de la representación proporcional, sumarán un total de 189 curules en un congreso de 400, y que en esta forma lo máximo a que la disidencia de todo el país, podía aspirar era a 189 curules, porque si obtenían más de 90 diputados de mayoría, entonces los de representación proporcional bajaban a 50.<sup>70</sup>

Lo único que hay que aclarar es que ciertamente las minorías, por su condición de tales, tienen un tope de curules que podrá caer si alguno de los partidos llega a convertirse en mayoría.

El artículo 55 constitucional señala los requisitos que se requieren para poder ser diputado, y su fracción III se adicionó con un párrafo:

<sup>70</sup> RPIII, obra citada, pp. 91-92.

**Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.**

#### **D. La Representación de las Minorías en las Entidades Federativas y en los Municipios**

El último párrafo de la fracción III del artículo 115 dice que:

**De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.**

Esta norma viene a complementar la reforma al sistema representativo y es muy lógica: que la voz y presencia de las minorías también se escuche a nivel local y municipal. No es congruente abrir canales políticos para las minorías a nivel federal y no hacerlo a los otros dos niveles, ya que el proceso de democratización no sería completo si no se llevara también a las esferas locales y municipales.

En las audiencias de la secretaría de gobernación, el PARM solicitó la existencia de diputados y regidores de partido en los congresos locales y en los ayuntamientos,<sup>71</sup> Francisco Javier Gaxiola Ochoa sólo se refirió a los regidores de partido,<sup>72</sup> y el PRI estuvo de acuerdo con la existencia tanto de diputados locales de partido como de regidores de partido, pero que fuera por decisión autónoma de cada entidad federativa.<sup>73</sup>

El POAM y Carrillo Flores se manifestaron porque las minorías estén representadas en los congresos locales y en los ayuntamientos<sup>74</sup> y el PCM y el PPS solicitaron que esa representación fuera a través del

<sup>71</sup> RPI, obra citada, pp. 12-13.

<sup>72</sup> RPI, obra citada, p. 30.

<sup>73</sup> RPI, obra citada, p. 348.

<sup>74</sup> RPI, obra citada, pp. 90 y 299.

sistema proporcional,<sup>76</sup> con lo cual coincidió Carlos Pereyra para el caso de las legislaturas locales.<sup>76</sup>

En las sesiones en la cámara de diputados, el PAN se opuso a esta disposición, alegando que primero era necesario modificar substancialmente los congresos locales y los ayuntamientos, y que el proyecto de reformas debía asegurar la verdadera autonomía del municipio y la verdadera elección de los ayuntamientos.<sup>77</sup>

El PPS tampoco estuvo de acuerdo con esta disposición porque, según manifestó, los municipios que rebasan los 300 mil habitantes no son más de 20, con lo cual se excluye a más de 2 500 municipios de este avance, y que éstos son los que más necesitan de la representación de los grupos minoritarios; que, además, no es argumento esgrimir que esta limitación se debe a falta de recursos económicos, pues en la gran mayoría de los municipios, los regidores no reciben remuneración por sus servicios.<sup>78</sup>

También hubo oposición a que se introdujera la representación proporcional en los ayuntamientos porque éstos no tienen funciones de asambleas legislativas, sino que son organismos de administración a los cuales se encomienda la prestación de servicios públicos.<sup>79</sup>

Ahora bien, creemos que la disposición en cuestión es correcta. Respecto al sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales, el precepto deja a la decisión de cada entidad federativa si se pondrá en efecto a través del sistema de diputados de partido o del sistema proporcional. Es decir, se seguirá a nivel local el sistema representativo de dominante mayoritario con la presencia de las minorías. y es el propio estado quien decidirá el sistema que va a seguir para abrir las puertas a la existencia de los diputados de minoría. En esta norma se respeta la autonomía de los estados, al mismo tiempo que se establece una regla general para la mayor democratización del proceso político a nivel local.

También estamos de acuerdo con la introducción del principio de representación proporcional en los municipios: que la disidencia tenga voz en todos los órganos colegiados que toman decisiones que afectan a los individuos; creemos una medida prudente el que a nivel de la constitución general de la república se especifique que debe ser en

<sup>76</sup> RPI, obra citada, pp. 133 y 351.

<sup>76</sup> RPI, obra citada, p. 239.

<sup>77</sup> RPIII, obra citada, pp. 204-205.

<sup>78</sup> RPIII, obra citada, pp. 206-208.

<sup>79</sup> RPIII, obra citada, pp. 212-213.

los municipios que cuenten con 300 mil habitantes o más. O sea, que, constituyendo esto una novedad en nuestra realidad política, es prudente implantarla en aquellos municipios en donde pueda tener mayor éxito, dejando a las entidades federativas la decisión de si este sistema también lo implantan en municipios con menos habitantes. Es decir, los estados se encuentran compelidos a abrir la representación proporcional en los municipios con 300 mil habitantes o más, pero respecto a los municipios con menos habitantes, serán los propios estados quienes decidan si lo hacen o no, y en qué medida. Por ejemplo, el estado de Yucatán puede regular en su constitución que los municipios con más de 150 000 habitantes tengan representación proporcional.

#### **E. La Propuesta de los Senadores de Minoría**

En las audiencias de la secretaría de gobernación, múltiples partidos y personas solicitaron la creación de senadores de partido o de minoría. Así, entre otros, el PARM, Antonio Martínez Báez, Francisco Javier Gaxiola Ochoa, Antonio Carrillo Flores, el PCM, la UIC, y el POAM.<sup>80</sup>

En contra de la introducción de senadores de partido o de minoría se manifestaron entre otros, Jorge Sayeg Helú y Oscar Ornelas, este representante de la cámara de senadores en la comisión federal electoral, quien dijo que las opiniones en favor de su establecimiento le parecían demasiado practicistas, porque se partía del principio de que si existían diputados de partido debía haber senadores de partido, pero que esta proposición se substruía a la realidad y a las características del sistema federal mexicano, cuya adopción respondió a razones de gran significación histórica de insuperable valor político y de indudable contenido social y que estaba fuera de toda duda que nuestro sistema federal no debía verse debilitado ni desmembrado. Citó a José Rivera Pérez Campos quien había señalado que:

Hablar de senadores de partido equivale a desconocer la personalidad jurídica y política de cada uno de los Estados de la República. No puede calificarse sino de enfrentamiento definitivo al régimen federal, pretender que ya no exista más en adelante la personalidad de los Estados miembros de la federación.<sup>81</sup>

En el dictamen de las comisiones respectivas del senado, se reiteró esa idea:

<sup>80</sup> RPI, obra citada, pp. 11, 18, 29, 91, 133, 250, 299 y 300.

<sup>81</sup> RPI, obra citada, p. 353.

La integración del Senado no varía, ya que el principio de paridad entre los Estados obliga a mantener incólume la representación igualitaria, independiente de extensión territorial y del número de ciudadanos. Esta Cámara celosamente vigila, con la misma oportunidad para las entidades que forman el pacto federal, el respeto a los principios contenidos en la Ley Fundamental de la República; otro tipo de representación afectaría sensiblemente nuestra estructura y finalidad...<sup>82</sup>

Creemos que indudablemente en la constitución de 1824 el sistema federal estaba unido a la existencia del senado, ya que en 1824 las legislaturas locales designaban a los senadores; pero esta unión ya no opera hoy en día. Recordemos sólo que las constituciones centralistas tuvieron un senado, y que la federal de 1857 fue unicameral hasta 1874.

Nosotros consideramos que aunque en nuestra ley fundamental quedan vestigios de la unión: sistema federal-senado, en la estructura de la constitución de 1917 se acepta que los senadores, así como los diputados, son representantes de la nación y no de las entidades federativas; para esta afirmación nos basamos en las siguientes ideas: los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la edad; el régimen que priva para los diputados es el mismo que para los senadores; es decir: no pueden ser reelectos para el período inmediato, son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos, no pueden ocupar ningún otro empleo federal o estatal por el cual obtengan honorarios, tienen el mismo término para computarse la renuncia tácita, y comparten igualdad en las responsabilidades.

Además, su interés —de acuerdo con los autores clásicos del sistema representativo— es general; es el de toda la colectividad y no el de la entidad federativa que los eligió.

Ahora bien, en algunas ocasiones, hay diversidad de funciones entre la cámara de diputados y la de senadores, y se ha afirmado que esto responde a la idea de la integración del senado; pensamos que dicha afirmación no es exacta, pues aun en los sistemas bicamerales no federales existe división de funciones. El senado mexicano posee las ventajas y los inconvenientes de cualquier sistema bicameral, mismos que subsistirían incluso si el régimen federal desapareciese de este país.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> RPIII, obra citada, p. 229.

<sup>83</sup> Carpizo Jorge, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del continente americano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 521-522.

Por todos los argumentos expuestos, consideramos que no existe ningún inconveniente teórico para que en un futuro cercano se cree el sistema de senadores de minoría, con lo que se reforzaría grandemente el proceso democratizador de la reforma política; si no se procede así, probablemente en los años próximos el senado continúe siendo monopolio de un partido con las consecuencias consiguientes para todo el procedimiento legislativo y democratizador en el país.

## 6. La Calificación de las Elecciones

El artículo 60 constitucional establecía que cada cámara calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que hubiese sobre ellas, siendo su resolución definitiva inatacable.

El sistema que asentaba el artículo 60 era el de la autocalificación; es decir, es la propia cámara quien califica la elección de sus miembros. Este sistema de autocalificación es el que ha conocido la historia constitucional mexicana, salvo en la constitución centralista de 1836.

La autocalificación de las elecciones fue uno de los puntos más criticados durante las sesiones en la secretaría de gobernación, y en consecuencia se propusieron nuevos sistemas para la calificación de las elecciones de los legisladores.

Mariano Azuela Güitrón sugirió la creación de tribunales electorales, integrados paritariamente por representantes de los diversos partidos políticos registrados, y cuyas resoluciones podrían ser impugnadas, en un juicio sumarísimo, ante el pleno de la suprema corte de justicia, con lo cual se garantizaría que la resolución estuviera llena de objetividad;<sup>84</sup> los ministros de la suprema corte quedarían impedidos para ejercer cualquier otro cargo público.

Samuel I. del Villar coincidió en buena parte con la proposición anterior; que se facilitara la representación de los partidos y candidatos en la administración de la legislación electoral, y que fuera el pleno de la suprema corte el que conociera y decidiera en forma sumaria de las inconformidades sobre las decisiones de las comisiones locales electorales.<sup>85</sup>

Heberto Castillo, representante del PMT, propuso que se organizara una comisión o tribunal integrado por los partidos nacionales registrados, para que supervisara y calificara las elecciones. Los acuerdos de la comisión o tribunal deberían ser tomados por unani-

<sup>84</sup> RPI, obra citada, p. 117.

<sup>85</sup> RPI, obra citada, p. 191.

midad, pero si ello no fuera posible, se tomarían por mayoría; pero la minoría afectada podría hacer uso del "amparo" ante la suprema corte.<sup>86</sup>

Edmundo Jardón, representante de la UIC, propuso que una junta de representantes de los partidos políticos presidida por el secretario de gobernación, fuera responsable de todo el proceso electoral, desde la elaboración del padrón hasta la calificación de los resultados de la elección.<sup>87</sup>

Carlos Sánchez Cárdenas, representante del MAUS, propuso que fuera un colegio de los partidos políticos el que llevara a cabo la calificación de las elecciones.<sup>88</sup>

Jaime González Graf propuso que fuera una asamblea en que participaran los partidos oponentes en una elección, convocados y organizados por el poder ejecutivo o una comisión designada **ex profeso**, pero sancionada por el poder judicial.<sup>89</sup>

Sóstenes García Ceceña, representante del POAM, propuso que fuera un organismo integrado por un representante designado por la legislatura local, y por un representante de cada partido nacional que participara en las elecciones.<sup>90</sup>

Abel Vicencio Tovar representante del PAN, propuso la creación de una tribuna imparcial para la calificación de las elecciones, lo que implicaría que el gobierno dejara el papel de juez y parte en el proceso electoral.<sup>91</sup>

Luis Dantón Rodríguez, representante del PRI, sostuvo que su partido nunca ha aceptado que la calificación de las elecciones se pueda realizar fuera del contexto de la representación nacional, por órganos o tribunales ajenos al de la formación de la voluntad popular.<sup>92</sup>

Andrés Serra Rojas, el PCM, Carlos Pereyra, el PRT y el PPS, hicieron la proposición de que fuera la comisión federal electoral el organismo que calificara las elecciones, aunque propusieron también diversas maneras de integración para dicho órgano.<sup>93</sup>

Así, es claro que este punto de la calificación de las elecciones fue uno de los medulares en las sesiones de la secretaría de gobernación,

<sup>86</sup> RPI, obra citada, p. 215.

<sup>87</sup> RPI, obra citada, p. 250.

<sup>88</sup> RPI, obra citada, p. 270.

<sup>89</sup> RPI, obra citada, p. 287.

<sup>90</sup> RPI, obra citada, p. 298.

<sup>91</sup> RPI, obra citada, p. 345.

<sup>92</sup> RPI, obra citada, p. 348.

<sup>93</sup> RPI, obra citada, pp. 71, 133, 141, 239, 256 y 350.

y su importancia resalta por la cantidad y variedad de proposiciones que al respecto se hicieron, por lo que en el documento de la subcomisión relatora de la comisión federal electoral se asentó que tantas propuestas "reflejan el criterio que fue casi general de todos los comparecientes, para pedir un cambio en el actual sistema de calificación de las elecciones".\*

El artículo 60 expresa que:

**La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta. En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.**

**Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.**

**La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.**

Salvo el segundo, los párrafos que comprende el artículo fueron aprobados exactamente tal y cual los había propuesto el presidente de la república.

En el dictamen de las comisiones respectivas de la cámara de diputados, se asentó que es correcto que el poder legislativo sea su propio juez en lo que se refiere a la calificación de sus miembros, porque cuando efectúan dicha calificación ya han obtenido el voto popular y son depositarios de un poder que la nación les ha delegado como sus representantes.

\* RPI, obra citada, p. 341.

Respecto a la intervención de la suprema corte, se manifestó en el propio dictamen que actuará como un tribunal de derecho que colaborará para racionalizar jurídicamente el orden político; que no se menoscaba su autoridad ni se minimiza su función porque emita una **opinión** calificada; que el peso moral de la corte será suficiente para que el colegio electoral depure sus procedimientos y cuide su actuación, que su solo peso moral bastará para evitar desvíos e injusticias, porque si la **opinión** de la corte no se llega a tomar en cuenta, no va a ser ella la que caiga en el desprestigio y la vergüenza, sino quien sin razón fundada no la acate.<sup>95</sup>

El diputado Francisco José Peniche Bolio realizó una larga intervención y, entre otras cosas, impugnó que fuera el colegio electoral quien calificara las elecciones, pues nuestras constituciones siempre se habían referido a las cámaras, y en una exacta interpretación de la constitución, era la cámara saliente la que tenía competencia para realizar tal calificación.<sup>96</sup>

El PPS insistió en su punto de vista de que la calificación la realizara un colegio electoral, integrado por un representante del poder ejecutivo como presidente y un representante de cada uno de los partidos políticos que hubieran participado.<sup>97</sup>

Enrique Álvarez del Castillo manifestó que el principio de autocalificación es el que ha adoptado nuestra historia constitucional y es el que ha sido operativo dentro de nuestra problemática política, social y jurídica, y que cada país garantiza uno u otro sistema —la autocalificación o el judicial— de acuerdo con circunstancias particulares y por una evolución muy propia.<sup>98</sup>

De nueva cuenta intervino el diputado Francisco José Peniche Bolio, y en nuestra opinión, su intervención fue importante porque le asistió la razón. Expresó que no dudaba de la buena intención de la existencia del recurso de reclamación ante la suprema corte y que tampoco dudaba que quizá se pudiera traducir en realidad lo que en el precepto se plasmaba en simple intención: que el peso moral de la suprema corte hiciera rectificar al colegio electoral de su decisión.

Pero —prosiguió interrogando—, ¿por qué esa intención no se plasmaba en la constitución, haciendo obligatoria para el colegio electoral la resolución dictada por el más alto tribunal de justicia de la nación?

<sup>95</sup> RPIII, obra citada, pp. 29-30.

<sup>96</sup> RPIII, obra citada, pp. 113-115.

<sup>97</sup> RPIII, obra citada, p. 117.

<sup>98</sup> RPIII, obra citada, p. 122.

¿Por qué la omisión, si la intención es que sí se respete, de que sí se acate, de que sí se tome en cuenta lo que la Corte resuelva, de que el peso moral, se repite dos veces, se reincide en establecer el peso moral de la Suprema Corte; por qué no plasmarlo en la disposición constitucional? ¿Por qué ese ocultamiento?... Es de todos sabido que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o los Tribunales de Amparo, resuelven una controversia constitucional, consistente en violación de garantías cometida por autoridades locales, la Corte, al amparar, necesariamente impone a la autoridad local el acatamiento de su fallo para que ésta, la autoridad local responsable, dicte el nuevo fallo pero sujetándose a los lineamientos establecidos en ejecutoria federal. No tiene nada de extraño en nuestro sistema constitucional, que el órgano responsable, quiero emplear esta ficción de la ley para el Colegio Electoral, recupere su jurisdicción de dictar la resolución inatacable, definitiva; recupere su función de acuerdo al planteamiento que se ha hecho de que sea el Colegio Electoral; pero de acuerdo con los lineamientos trazados por el fallo de la Corte,

porque si no se actúa así, se corre el riesgo de que la opinión de la corte, a pesar de su peso moral, no se traduzca en la realidad en una rectificación del colegio electoral, en cuyo caso la suprema corte queda en entredicho, por lo que no existían más que dos opciones:

o las resoluciones del Colegio Electoral no podrán sufrir variante, y en cuyo caso de nada servirá el recurso de reclamación, o sometiéndonos al régimen de derecho de la legalidad del proceso electoral sobre el caso controvertido, la decisión de la Corte, sea por encima de la resolución del Colegio Electoral. Si esta es la intención, así debe traducirse.<sup>99</sup>

En la cámara de diputados, el artículo 60 se aprobó por 165 votos en favor y 25 en contra.

En el senado, Luis del ~~Todo~~ Calero se preguntó que si quienes se sorprendían con la introducción del recurso de reclamación ante la suprema corte, hubieran preferido que se dejaran las cosas como estaban, y por tanto era de reiterarse la duda en la validez y legalidad de las elecciones, o si hubiesen preferido la creación de un nuevo órgano, que quizá estaría también sujeto a los desvíos y a las consignas políticas. En su opinión, el mérito de dicho recurso estribaría en que reconsiderará la confianza del cuerpo electoral en los procesos de elección,<sup>100</sup> y afirmó que en esos casos mientras la suprema corte actuaría como tribunal de derecho; en cambio, la cámara, en el aná-

<sup>99</sup> RPIII, obra citada, pp. 128-129.

<sup>100</sup> RPIII, obra citada, p. 285.

lisis de la calificación, tendría en cuenta consideraciones jurídicas y políticas.<sup>101</sup>

Ahora, expresemos el modo como vemos la intervención de la suprema corte en el proceso de calificación de las elecciones de los diputados, el recurso de reclamación y la opinión que en estos casos deberá manifestar a la cámara de diputados para que ésta decida en definitiva.

Para la calificación de las elecciones hay dos sistemas que adoptan modalidades: el contencioso político o autocalificación que es aquel por medio del cual la propia cámara califica las elecciones de sus miembros, y el contencioso jurisdiccional en el cual un tribunal de derecho es la última instancia en la calificación, aunque en instancias inferiores hayan intervenido órganos diversos a poder judicial.

De esta suerte, la decisión sobre qué sistema se debe seguir implica una decisión política. En México, como decíamos, nuestra historia, con una excepción, ha establecido la autocalificación. En 1977, los autores de la reforma política tomaron la decisión de que continuara el sistema contencioso-político para la calificación de las elecciones en las cámaras, pero como éste ha sido uno de los puntos más controvertidos y, como lo hemos visto, uno de los aspectos en los cuales casi todas las corrientes coincidieron en la secretaría de gobernación, en el sentido de que era indispensable un cambio, se decidió dejar el sistema de autocalificación, pero con tres modalidades: **i)** la calificación de las elecciones por un colegio electoral; esto se había efectuado así en la realidad, pero fuera de las disposiciones constitucionales, **ii)** ese colegio electoral se integra con los 60 presuntos diputados de mayoría que obtengan mayor número de votos y con los 40 presuntos diputados del sistema proporcional que obtengan la votación más alta; pero todo esto no se consideró suficiente para matizar la autocalificación, y por tanto vino el tercer principio: **iii)** un recurso de reclamación ante la suprema corte de justicia; pero si ese alto tribunal decidía en definitiva, el sistema realmente se convertía en contencioso jurisdiccional, lo que no se quería, por tanto, se concedieron sólo efectos declarativos a la actuación de la corte.

Nos podemos preguntar por qué se escogió a la corte para esta situación, y respondernos que quien redactó el artículo 60 necesitaba un órgano con prestigio, preferible a una comisión nombrada *ad hoc* o a un órgano preexistente carentes de la necesaria estatura moral, y que no otorgarían a los partidos un mínimo de confianza que sí en-

<sup>101</sup> RPIII, obra citada, p. 295.

contrarían en el caso de la corte. Así se diseñó el sistema de autocalificación con una nueva vestimenta, sólo que ella implica algunos peligros. Veámoslos.

En un país como México, se es escéptico sobre nuestras instituciones político-jurídicas y pocas de ellas tienen prestigio. La suprema corte, y en general el poder judicial federal, gozan de cierta independencia y han mostrado cierto índice de efectividad. Pero, ¿qué va a pasar si la cámara de diputados no ratifica la opinión de la suprema corte? Pues, primero, que de **suprema** no le quedará mucho; luego, que se auspicia un enfrentamiento inútil entre la suprema corte y la cámara de diputados, y se coloca en una situación difícil al más alto tribunal; es de preverse que se hará uso prolijo de este recurso, y el resultado puede ser o bien acusar a la corte de estar sometida al gobierno y a su partido, o, al contrario, provocar un enfrentamiento entre la corte y los órganos políticos de la administración, por darle reiteradamente la corte la razón a los partidos contrarios al PRI.

Creemos que con este recurso de reclamación, no tienen nada que ganar ni la corte ni el procedimiento de calificación, ni el país, porque no está en sus intereses el deterioro de una de sus mejores instituciones.

Sin embargo, hay que esperar a ver cómo funciona el recurso en la realidad. Ojalá estemos equivocados y funcione muy bien; pero si ese no fuera el caso, sería necesario reformar de inmediato el artículo 60 para quitarle a la corte dicha intervención, o para darle facultades de decisión respecto a ese recurso. La imaginación de los constitucionalistas, aunada a la realidad, tendría que hallar una solución si ese recurso trae consigo más problemas que beneficios. Y sólo recuérdese que cada día hay que reforzar la independencia y la majestad de la suprema corte, si realmente queremos un régimen de derecho, y no hay que hacer nada, absolutamente nada, que pueda llevar menoscabo y deterioro a ese alto tribunal.

Como dijimos ya, el artículo 60 que se aprobó fue el que envió el presidente de la república, salvo en el párrafo segundo, ya que en el proyecto presidencial decía:

**En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren constancia de mayoría en las Legislaturas de los Estados.**

Las comisiones respectivas de la cámara de diputados cambiaron dicha redacción porque las legislaturas locales no expiden constancias de mayoría sino hacen la declaratoria de senador electo, y porque sub-

siste la redacción del artículo 56. Durante el debate, Jorge Garabito Martínez precisó que las constancias de mayoría las otorga la comisión electoral local, y criticó el que las comisiones de la cámara hayan otorgado a la comisión permanente facultad para declarar senadores electos por el Distrito Federal.<sup>102</sup>

Guillermo Cosío Vidaurri explicó que la razón de esa modificación era que constituye una injusticia política el que los presuntos senadores por el Distrito Federal tengan que esperar a la constitución de la cámara de diputados para poder intervenir en las sesiones previas del senado y tener derecho a figurar en el colegio electoral.<sup>103</sup>

Las comisiones respectivas del senado aceptaron esta modificación de la cámara de diputados, y así se aprobó.

Ahora bien, sólo hay que tener en cuenta este párrafo en conexión con el artículo 56: las legislaturas locales declaran senador electo al que obtenga la mayoría de los votos emitidos, pero dicha declaratoria es provisional; en efecto, ha de ser examinada de nuevo por el colegio electoral de la cámara de senadores, el cual podía modificar la declaración de la legislatura local, porque ésta se haya equivocado en el cómputo de los votos o por razones legales.

Aunque el artículo 60 omite expresarlo, cosa que no acontecía antes de la reforma de 1977, la resolución del colegio electoral de la cámara de senadores sobre la calificación de sus miembros es definitiva e inatacable, ya que dichas características claramente se establecen respecto a la calificación que realiza la cámara de diputados sobre sus miembros y porque no existió en ningún momento en el proceso de modificación constitucional, la intención de reformar el sistema de autocalificación de las elecciones respecto a la cámara de senadores. Así, la omisión responde únicamente a un descuido de los redactores del mencionado artículo 60.

Se propuso, como ya expresamos, que la calificación de las elecciones de los diputados la realizara la comisión federal electoral, y desde este punto de vista se propusieron diversas formas para que dicha comisión se integrara.

Así, el PPS propuso que estuviera integrada por el secretario de gobernación, quien fungiría como presidente, y los representantes de los partidos nacionales; proposición parecida hizo el PST.<sup>104</sup>

El PCM propuso su integración por medio de representantes de

<sup>102</sup> RPIII, obra citada, pp. 124-126.

<sup>103</sup> RPIII, obra citada, p. 127.

<sup>104</sup> RPI, obra citada, pp. 45 y 178.

todos los partidos políticos y de algunos ciudadanos elegidos unánimemente por los propios partidos.<sup>105</sup>

### 7. Los Procedimientos de Gobierno Semidirecto en el Distrito Federal

En las audiencias de la secretaría de gobernación se manifestaron diversas opiniones en el sentido de que se modificara el gobierno del Distrito Federal y se restableciera en él el municipio libre.

La UIC propuso que los habitantes del distrito federal eligieran a sus gobernantes municipales,<sup>106</sup> y una fuerte corriente de opinión solicitó que el jefe del departamento del distrito federal, así como los delegados políticos, fueran sujetos de elección. En este sentido se pronunciaron PRT, PPS, PCM, PMT, MAUS y Pereyra Boldrini,<sup>107</sup> sosteniendo que actualmente existe una aberración antidemocrática, consistente en que uno de cada siete ciudadanos de México, no posee el derecho de elegir a sus gobernantes.

El PAN propuso, tal y como lo había hecho en 1965, que la autoridad la ejerciera un funcionario designado por el presidente de la república y un consejo de gobierno electo popularmente.<sup>108</sup>

La iniciativa presidencial propuso modificar el inciso 2º de la fracción VI del artículo 73, que señala al congreso de la unión sus facultades legislativas respecto al distrito federal, en la forma siguiente:

**los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale,**

y en esos términos fue aprobada por el congreso de la unión.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial se refirió a dicha modificación, y expresó que con ella se perseguía mejorar la vida política del Distrito Federal introduciendo dos formas de participación ciudadana que han sido efectivas en estados que cuentan con vigorosas instituciones democráticas; tales formas son medios

<sup>105</sup> RPI, obra citada, p. 133.

<sup>106</sup> RPI, obra citada, p. 250.

<sup>107</sup> RPI, obra citada, pp. 178, 239, 256, 271, 341.

<sup>108</sup> RPI, obra citada, p. 345.

complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno, y, facultarán a los ciudadanos del Distrito Federal a participar en la formación de los ordenamientos del Distrito Federal y a la administración de los principales servicios públicos que se proporcionan. También se afirmó que con esos medios se alentarían las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal.

En la cámara de diputados, María Elena Álvarez de Vicencio manifestó que esa reforma era tibia y completamente insuficiente; que no respondía para nada a la magnitud del problema del distrito federal,<sup>109</sup> y Francisco Ortiz Mendoza externó que se trataba de un simple paso para satisfacer en algo el deseo de participación del pueblo mexicano, ya que ponía en duda que el referendo y la iniciativa popular fueran a ser operantes.<sup>110</sup> El PPS presentó una proposición para la creación de un "Consejo de Participación Ciudadana" que auxiliara en el gobierno del distrito federal y que fuera electo a través de votación universal y directa.<sup>111</sup>

Enrique Álvarez del Castillo defendió el proyecto argumentando que introducía mecanismos de democracia directa y daba la posibilidad de que el pueblo en última instancia fuera el vigilante y fiscal de la política, la economía y la cultura del país. Se refirió al **slogan** que nos considera a los ciudadanos del Distrito Federal de segunda porque no nombramos a nuestros gobernantes, y manifestó que los habitantes del Distrito Federal tenemos acceso a la mejor cultura, a la vida mejor, a las mejores fuentes de trabajo, y que en el Distrito Federal los instrumentos propuestos podrían operar mejor, pues en él, se da el mayor índice educativo del país; en efecto, cerca del 85% de los ciudadanos del distrito han concluido la secundaria, en contraste con las comunidades rurales en donde difícilmente se alcanza la primaria elemental; por tanto, el problema del Distrito Federal no estriba en regresar a una tradición, a un ayuntamiento, que no sabemos cuánta efectividad tendría en este momento, ni qué eficacia lograría en el futuro.<sup>112</sup>

En la cámara de senadores, el PPS insistió en proponer el "Consejo de Participación Ciudadana" electo popularmente,<sup>113</sup> y su proposición no prosperó.

Daremos nuestra opinión al respecto. Es claro que se tomó la de-

<sup>109</sup> RPIII, obra citada, p. 147.

<sup>110</sup> RPIII, obra citada, pp. 150-151.

<sup>111</sup> RPIII, obra citada, p. 152.

<sup>112</sup> RPIII, obra citada, pp. 154-155.

<sup>113</sup> RPIII, obra citada, p. 308.

cisión política de no restablecer el municipio libre en el Distrito Federal, pero como éste constituía uno de los puntos que mayor inquietud habían despertado en las audiencias de gobernación, se decidió que algo debía ser concedido en su lugar, y por ello se establecieron en la ley fundamental dos procedimientos de gobierno semidirecto: la iniciativa popular y el referendo.

El gobierno semidirecto es una forma intermedia entre la noción del gobierno directo —que es aquél donde el pueblo quiere por sí mismo— y del régimen representativo. De este último toma la idea de la existencia de asambleas legislativas, y de aquél la idea de que las cuestiones más importantes son resueltas por el propio pueblo.

El gobierno semidirecto posee tres procedimientos, a saber: el veto popular, el referendo y la iniciativa popular, y a su vez estos procedimientos revisten diversas modalidades.

No sabemos cómo van a operar en el Distrito Federal la iniciativa popular y el referendo, y necesitamos esperar a ver de qué modo se van a reglamentar en la ley ordinaria; pero generalmente se entiende que en el referendo el pueblo es colegislador, ya que la asamblea legislativa hace un proyecto que no adquiere carácter de ley sino hasta ser aprobado por el número de ciudadanos que la constitución o la norma correspondiente señalen.

En la iniciativa popular, un número determinado de ciudadanos presenta a la asamblea un proyecto de ley, y la asamblea está obligada a considerar la iniciativa. Si ésta no prospera dentro del órgano legislativo, entonces el pueblo es quien decide sobre el destino de la iniciativa.

El veto popular —institución que no quedó plasmada en la constitución— es la aceptación o no aceptación de la “ley” por el pueblo. La ley la crea el órgano legislativo; pero en un plazo determinado, cierto número de ciudadanos pueden exigir que sea sometida a la consideración del pueblo. Si el pueblo no la sanciona, los efectos de su decisión se retrotraen y esa “ley” se considera como si jamás hubiera existido.<sup>14</sup>

Los tratadistas mexicanos ya se habían preocupado por este problema, y tanto Burgoa como yo habíamos propuesto el empleo del referendo para modificar las decisiones jurídico políticas de la constitución.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución...*, obra citada, pp. 272-273.

<sup>15</sup> Carpizo, Jorge, “El Sistema...”, obra citada, pp. 32-34. Burgoa, Ignacio, “La reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917”, en *Mesis*, año I, número 1, México, 1970, p. 16.

Nosotros también nos pronunciamos en aquella ocasión por la iniciativa popular, y respecto al veto popular asentamos que era necesario contemplar primero los resultados del referendo y de la iniciativa popular, para después meditar sobre la conveniencia o inconveniencia de incluirlo en nuestro sistema representativo.

Defendí la inclusión en la constitución de estos procedimientos, argumentando que aunque fuera cierto que la gran mayoría del pueblo mexicano no tiene la preparación suficiente para esa clase de instituciones, aun así se debían incluir en la ley fundamental, porque su práctica ayudaría a formar conciencia y responsabilidad políticas.

Así, estamos de acuerdo con ellos, y consideramos desde luego que es positivo que existan para el distrito federal los procedimientos de la iniciativa popular y del referendo, pero ello es un problema diferente de la existencia de municipios libres en el Distrito Federal, problema que aún subsiste, que causa gran inquietud y que algún día habrá de ser resuelto.

## 8. El Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública

En las sesiones de la secretaría de gobernación, Samuel I. del Villar se pronunció por un mejor control del gasto público y manifestó que no es posible un:

ejercicio responsable, eficiente y honesto del gasto público mientras no exista un poder independiente en aptitud de exigir responsabilidad, eficiencia y honestidad. El problema es que mientras los legisladores no encuentren uná base política efectiva en el sufragio no podrán integrar un poder independiente con esa aptitud, <sup>106</sup>

y Jaime González Graf insistió en la necesidad de controlar el ejercicio del presupuesto.<sup>107</sup>

Realmente no fue mucho lo que sobre este punto se externó en las mencionadas sesiones. La reforma constitucional tocó el artículo 65 para suprimirle los aspectos presupuestales, y derogó la fracción XXVIII del artículo 73 a fin de hacer compatible el artículo con los nuevos términos de la fracción IV del 74, que a la letra expresa que es facultad exclusiva de la cámara de diputados:

**IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal,**

<sup>106</sup> RPI, obra citada, p. 190.

<sup>107</sup> RPI, obra citada, p. 286.

discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

Tal y como fue aprobada esta fracción, sufrió, respecto a la iniciativa presidencial, algunos cambios que no modifican su intención y su tesis.

A propuesta de la diputación de Guanajuato se amplió en tres meses el plazo de que dispondrá la contaduría mayor de hacienda para examinar la cuenta pública, ya que ésta debe ser presentada dentro de los diez primeros días de junio y no de septiembre como se proponía.

En la cámara de diputados se insistió en algo que ya se expresaba en la exposición de motivos: que existe una relación indisoluble entre quien aprueba el presupuesto y quien aprueba la cuenta pública, porque esta última sólo es el resultado de la aplicación de aquél y del gasto del gobierno; es, por tanto, lógico que sólo la cámara de dipu-

tados apruebe la cuenta pública,<sup>118</sup> y porque de esta cámara depende la contaduría mayor de hacienda.

En el senador Alejandro Cervantes Delgado numeró las reformas al artículo 74, a las cuales había que analizar, afirmó, en torno a la necesidad de fortalecer la capacidad fiscalizadora del poder legislativo: a) se otorgó a la cámara de diputados la facultad exclusiva de revisar la cuenta pública del año anterior, lo que previamente competía a ambas cámaras, b) se precisó el objeto de la revisión de la cuenta pública, c) se redujo en tres meses el plazo que tiene el presidente para remitir la cuenta pública para su examen y revisión, y d) se adelantó en 15 días la obligación del presidente para presentar a la cámara de diputados los proyectos de presupuesto de egresos.<sup>119</sup>

Ahora realicemos unos comentarios sobre la fracción IV del artículo 74. Es diáfano el hecho de que la iniciativa del presupuesto de egresos únicamente la tiene el presidente de la república. Antes de la reforma de 1977, sólo él la tenía ya, aunque no se expresara en forma tan clara; a partir de 1951, la última parte del artículo 131 dice: "El propio ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año...".

La cámara de diputados debe discutir primero las contribuciones que han de decretarse para cubrir los gastos; pero como el establecimiento de las contribuciones es facultad del congreso, es decir, interviene en él el senado, bien entendido el primer párrafo de esta fracción, la cámara de diputados debe discutir el proyecto de ley de ingresos, turnarlo al senado y, una vez aprobado, discutir el presupuesto de egresos; de no procederse así, ¿qué pasaría si ya aprobado el presupuesto de egresos y aún no la ley de ingresos, el senado decidiera suprimir algunos rubros de esta última, cuya consecuencia sería que no se pudiera cubrir el presupuesto?

La constitución de 1857, a partir de la reforma de 1874, atribuyó como facultad exclusiva a la cámara de diputados el conocimiento tanto del presupuesto de egresos como de la revisión de la cuenta pública anual. Sólo era competencia del congreso —de las dos cámaras— la ley de ingresos.

La ley fundamental de 1917 estableció como facultad exclusiva de la cámara de diputados el presupuesto de egresos, y como poder de las dos cámaras la ley de ingresos y la cuenta pública.

En virtud de la reforma política, en 1977 se regresó al sistema de 1874: la cuenta pública volvió a ser facultad exclusiva de la cámara

<sup>118</sup> RPIII, obra citada, p. 163.

<sup>119</sup> RPIII, obra citada, p. 313.

de diputados. Así, otra vez, la ley de ingresos es el único acto de los tres mencionados que actualmente es competencia del congreso.

En la fracción se ratificó la existencia de la contaduría mayor de hacienda, que se justifica porque la gran mayoría de los diputados no posee conocimientos contables, y la labor de analizar la cuenta pública ha de ser de carácter técnico, como la que haría un despacho de contadores públicos.

A través de la cuenta pública, el presidente debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia cámara de diputados le señaló en el presupuesto. Este es el acto más importante por medio del cual la constitución requiere que el poder ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gastó en lo que aprobó la propia cámara, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia.<sup>120</sup>

### 9. La Función de Investigación de la Suprema Corte

La constitución de 1917 estableció como novedad el párrafo tercero del artículo 97, que facultó a la suprema corte, de oficio o a petición, a investigar la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan violación de alguna garantía individual, o violación del voto público, o algún otro delito castigado por ley federal.

Sobre la naturaleza de esta función de la suprema corte, podemos decir que es una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana; es de carácter judicial, porque la realiza e interviene en ella la suprema corte, pero no implica naturaleza jurisdiccional porque siendo sólo una función investigatoria, la corte no tiene atribución alguna de decisión. El expediente que forma la corte es de **documentación**, no es una sentencia.

Así pues, la suprema corte en esta situación es un órgano de instrucción y no de decisión o ejecución; por tanto lo que efectúa es un procedimiento y no un proceso.<sup>121</sup>

En las sesiones de la secretaría de gobernación no fue objeto de preocupación el párrafo tercero del artículo 97, sino que muy marginalmente se hizo referencia a él.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Véase Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno editores, 1978, p. 146-149.

<sup>121</sup> Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la suprema corte de justicia", en *El Foro*, quinta época, número 28, México, 1972, pp. 74-75.

<sup>122</sup> RPI, obra citada, pp. 92 y 286.

La iniciativa presidencial tocó el párrafo en cuestión y se suprimió de él la facultad de la corte para investigar la violación del voto público o la comisión de algún otro delito castigado por ley federal; pero se agregó al artículo 97 un nuevo párrafo que hoy es el cuarto:

**La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.**

Este párrafo es el mismo de la iniciativa presidencial, sólo que en ella el párrafo terminaba con la oración: "para su calificación".

En la exposición de motivos de la iniciativa, se dijo que esta atribución de la corte ha sido causa de polémica por las múltiples interpretaciones que han recaído sobre ella; que no se habían definido con fijeza los alcances de la función, ni las causas específicas por las cuales procedía la investigación, ni las finalidades de la misma, y que por ello se había sentido la ausencia de un criterio congruente para los casos en que se había pedido su práctica. Se explicó además que con las modificaciones propuestas se deseaba precisar la naturaleza y los fines de la investigación, para evitar que la poca inteligibilidad de su redacción la hiciera nugatoria.

En el dictamen de las comisiones respectivas de la cámara de diputados, se asentó que no se estaba confiriendo ninguna nueva función a la corte, sino que únicamente se daba una ordenación lógica y de mejor factura gramatical al precepto a fin de aclarar su sentido;<sup>123</sup> lo asentado, como veremos, no es exacto.

El diputado Francisco Hernández Juárez manifestó que no entendía qué se proponía con la modificación, porque se restaba autoridad a la cámara de diputados, y se le otorgaba al poder judicial una intervención que, para evitar posibles conflictos entre poderes, nunca debía tener. Asimismo, afirmó que se ponía en tela de duda la idoneidad de los miembros del poder legislativo, ya que se confería a otro poder la facultad para opinar si su resolución era legal o no.<sup>124</sup>

Francisco José Peniche Bolio, del PAN, después de una interesante

<sup>123</sup> RPIII, obra citada, p. 34.

<sup>124</sup> RPIII, obra citada, p. 180.

intervención, propuso que se conservara la redacción del párrafo tercero y no se le introdujera ninguna modificación.<sup>128</sup>

Víctor Manzanilla Schaffer estuvo de acuerdo con la reforma al artículo 97, repitió los argumentos de la exposición de motivos, y propuso que se suprimieran las palabras "para su calificación", terminando el párrafo cuarto con la expresión "órganos competentes" con el objeto de conservar la potestad y majestad de la corte, y así colocar a los tres poderes de la unión en un plano de estricta colaboración.<sup>129</sup>

Al preguntarnos qué se persiguió con las modificaciones al artículo 97, creemos que la respuesta se encuentra en conexión con la reforma al artículo 60 y el establecimiento del recurso de reclamación ante la suprema corte: lograr las mayores salvaguardas y garantías al voto público, según expresión que encontramos en la exposición de motivos. La intención fue buena; pero, desgraciadamente, creemos que no se logró.

La supresión de la investigación de la materia "algún otro delito castigado por la ley federal" no reviste importancia, porque exactamente para ello existe el ministerio público federal.

Ahora bien, las modificaciones que sufre el artículo respecto a la investigación de violaciones al voto público son:

- a) actualmente la corte interviene de oficio; antes lo hacía de oficio o a petición de las autoridades facultadas para ello,
- b) actualmente sólo se refiere a materia federal, antes se abarcaba la materia local o municipal, y
- c) actualmente su intervención respecto a la violación del voto público, sólo la debe realizar cuando a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión; antes sólo se refería a la violación del voto público.

Consideramos que este cuarto párrafo del artículo 97 es desafortunado y que realmente no se va a aplicar, porque eso equivaldría a un golpe de estado efectuado por la suprema corte, que estaría desconociendo toda la legalidad de la elección del presidente de la república, o de las cámaras de diputados o senadores.

Además, es muy difícil que acontezca que **todo** el proceso de elección de la cámara de diputados o senadores sea ilegal, porque ello demostraría que el orden jurídico se ha quebrado, y el párrafo presupone que son las propias cámaras las que conocerán y decidirán

<sup>128</sup> RPIII, obra citada, p. 188.

<sup>129</sup> RPIII, obra citada, pp. 195-197.

de la "ilegalidad" o las que están terminando su período que no se encuentran reunidas y tendrían que ser citadas a sesiones extraordinarias.

Este párrafo cuarto nos recuerda la situación que aconteció en México en 1876, cuando el presidente de la suprema corte de justicia, don José María Iglesias, declaró ilegal la elección presidencial y, en consecuencia, se autodesignó presidente de la república.

Así, este párrafo no tendrá aplicación, no puede tenerla, a menos que acontezca una verdadera catástrofe nacional. Queda, pues, en nuestra constitución como una curiosidad que será objeto de muchas críticas, o bien como un monstruo o un remedio extraordinario para salvar la legalidad. A nuestro juicio, tiene más perspectivas de convertirse en lo primero que en lo segundo.

## 10. Otras Reformas

### A. Inviolabilidad del Recinto Congressional

El artículo 61 asienta la inviolabilidad de que gozan los legisladores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones, y establece que jamás podrán ser reconvenidos por ellas. A este principio la doctrina lo ha denominado irresponsabilidad; junto con la inmunidad de carácter penal durante el cargo, configura el fuero de que gozan los legisladores.

Al artículo 61 se le agregó en 1977 el párrafo segundo que dice:

**El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.**

La finalidad de la adición, según la exposición de motivos de la iniciativa, estriba en hacer patente el respeto y la protección que deben tener los senadores y los diputados, así como los edificios donde se reúnen a sesionar. Esta adición pasó sin mayor debate en las cámaras federales. La senadora Martha Chávez Padrón manifestó que el pueblo pide y merece inviolabilidad a su soberanía legislativa y a sus tareas republicanas, y que también necesita y exige respeto para su casa, ya que el recinto del congreso no es otra cosa que la casa del pueblo.<sup>127</sup>

### B. La Ley Orgánica del Congreso

En las sesiones de la secretaría de gobernación, únicamente Andrés

<sup>127</sup> RPIII, obra citada, p. 301.

Serra Rojas se refirió a que ya era hora de que se expidiera una ley orgánica del poder legislativo federal.<sup>128</sup>

En la exposición de motivos de la iniciativa se asentó que la costumbre parlamentaria mexicana había consagrado que el congreso se rigiera por un reglamento propio, el cual era realmente una ley orgánica, y que el actual había sufrido periódicas reformas, lo que lo hacía un texto carente de unidad sistemática. Se argumentó que, al duplicarse casi el número de diputados, esa cámara requerirá formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación para encauzar el desarrollo de las labores legislativas.

Y, continuó la exposición de motivos, para conservar la total autonomía y responsabilidad del congreso en la expedición de su ley orgánica, se establece que respecto a ella no procede el veto del presidente ni es necesaria la promulgación para que tenga vigencia. Así, el artículo 70 fue adicionado con tres párrafos:

**El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.**

**La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.**

**Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.**

Los párrafos primero y tercero son idénticos, salvo una palabra, a la iniciativa presidencial, el segundo fue introducido por las comisiones respectivas de la cámara de diputados; en consecuencia con dichos párrafos se derogó la fracción XXIII del artículo 73 que otorgaba facultad al congreso para expedir su reglamento interior.

En la cámara de diputados se objetó por innecesario el párrafo segundo introducido por las comisiones,<sup>129</sup> y en el senado se manifestó la necesidad de contar con una ley que satisficiera las necesidades y estructuras actuales.<sup>130</sup>

Consideramos que esas adiciones fueron adecuadas. El congreso mexicano ha tenido en su historia pocos reglamentos: el de 3 de enero de 1825 estuvo vigente durante 72 años y fue substituido por el del 20 de diciembre de 1897, y éste permaneció en vigor hasta que se expi-

<sup>128</sup> RPI, obra citada, p. 71.

<sup>129</sup> RPIII, obra citada, p. 140.

<sup>130</sup> RPIII, obra citada, p. 302.

dió el actual de 20 de marzo de 1934, 17 años después de promulgada la constitución de 1917.<sup>131</sup>

Es interesante y acertado que el presidente no pueda vetar la ley orgánica del congreso, y aunque la institución del veto es muy antigua en nuestro derecho constitucional, la ley fundamental de 1917 no utilizó ese nombre; ésta es la primera vez que aparece la palabra **veto** en la constitución de Querétaro.

También nos parece interesante que se haya usado la palabra promulgación, con lo que se confirma que en el derecho constitucional mexicano promulgación y publicación son sinónimas y que diferenciarlas puede ser peligroso, como ya asentamos en otra ocasión.<sup>132</sup> Y es un buen principio que la ley no necesite ser promulgada por el presidente para tener vigencia. Este postulado podría ampliarse previendo que si el presidente no publica una ley en un determinado tiempo, el congreso podría ordenar su promulgación.

### C. Análisis de la Política Exterior

El artículo 76 indica cuáles son las facultades exclusivas del senado, y su fracción I fue adicionada para expresar:

**Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso. . .**

En las sesiones de la secretaría de gobernación este tema estuvo ausente.

El texto que se aprobó es exactamente el mismo de la iniciativa presidencial.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se afirmó que esta nueva facultad viene a completar la atribución que tiene el senado para aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la república.

La reforma no despertó mayor debate. El senador Eliseo Mendoza Berrueto manifestó que la dirección de la política exterior es facultad exclusiva del presidente; pero que, con la adición en cuestión, México se colocaba como uno de los países más abiertos a la discusión pública de las cuestiones concernientes a la política exterior.<sup>133</sup> Por su parte,

<sup>131</sup> Martínez Báez, Antonio, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", sobretiro de la *Revista de Historia de América*, números 63-64, México, 1967, p. 71.

<sup>132</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, obra citada, pp. 92-93.

<sup>133</sup> RPIII, obra citada, p. 315.

el senador Jesús Cabrera Muñoz Ledo aclaró que la formulación de la política exterior y la dirección de la diplomacia deben ser de interés para toda la nación, y que el mejor foro para ponderar ese interés general de la nación es el senado, que es asiento y es símbolo del pacto federal. También expresó que las relaciones internacionales han alcanzado en nuestros días un alto grado de especialización y nivel técnico que merecen el análisis pormenorizado y la evaluación constante de las acciones puestas en aplicación.<sup>184</sup>

Así, el ejecutivo sigue siendo el único responsable de la conducción de la política internacional de México, pero el senado podrá **analizar** lo realizado por el presidente. Esta facultad nueva hay que situarla dentro del complicado mecanismo que estructura la ley fundamental con la finalidad de conseguir un equilibrio entre los poderes políticos.

#### D. Investigación de Organismos del Sector Paraestatal

El artículo 93 fue adicionado con un tercer párrafo que quedó aprobado en la forma siguiente:

**Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad, de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.**

Al contenido de este párrafo no encontramos ninguna alusión en las audiencias de la secretaría de gobernación, y quizá su razón de ser nos la explique la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que afirmó que se ha multiplicado el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y que de acuerdo con el propósito de la reforma administrativa, es necesario encontrar fórmulas que permitan vigilar mejor las actividades de esos organismos; el párrafo en cuestión persigue que el congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el poder ejecutivo respecto a esas corporaciones, y que esta facultad se encuadre también dentro del marco de equilibrio que se busca entre los poderes ejecutivo y legislativo.

El diputado Armando Labra solicitó que se rebajara el número de quienes hacían la solicitud de una tercera parte de los diputados a

<sup>184</sup> RPIII, obra citada, p. 318.

una cuarta, para ser congruentes con el principio de que alrededor del 25% de los diputados provendrá de partidos minoritarios.<sup>185</sup>

## 11. Otras Inquietudes

Hemos reseñado las modificaciones constitucionales que constituyen la reforma política de 1977; sin embargo, aún queremos referirnos a algunos puntos que se expresaron en las audiencias de la secretaría de gobernación y que pueden ser calificadas de muy interesantes. En dichas audiencias se trató, entre otros aspectos, el registro de los partidos políticos, el problema de los organismos electorales, la reelección de los legisladores, la situación del municipio libre, las asociaciones políticas, los derechos políticos, las comunidades intermedias. Nosotros nos vamos a referir sólo a tres temas tratados en dichas audiencias: amnistía, libre afiliación a los partidos y universidades.

### A. Amnistía

El PCM solicitó la expedición de una ley de amnistía que abarcara a todos los presos, procesados y perseguidos por motivos políticos, ya que "Un país que aspire a que los ciudadanos diriman los asuntos políticos por vías democráticas debe ser, ante todo, **un país sin presos políticos**, pues la prisión política es una de las formas extremas de la coerción".<sup>186</sup> Apoyaron la expedición de dicha ley de amnistía: PST, PSR, PMT, PRT, UIG y MAUS.

### B. Libre Afiliación a los Partidos

El PCM señaló que una reforma política democrática implica la eliminación de las normas y prácticas que restringen la libertad sindical, que es la libertad para organizarse con independencia del estado y de las empresas. El miembro del sindicato debe poder escoger libremente a qué partido político se afilia, por lo que es necesario prohibir la inscripción de los sindicatos y otras organizaciones sociales a los partidos políticos.<sup>187</sup>

Luis Villoro se pronunció por la necesidad de prohibir la exigencia de la afiliación obligatoria a un partido para los miembros de un sindicato.<sup>188</sup>

Carlos Pereyra afirmó que la afiliación a los partidos políticos debe ser libre, voluntaria e individual, y para ello:

<sup>185</sup> RPIII, obra citada, p. 177.

<sup>186</sup> RPI, obra citada, p. 131.

<sup>187</sup> RPI, obra citada, p. 132.

<sup>188</sup> RPI, obra citada, p. 188.

sería preciso suprimir la práctica semicorporativa, en virtud de la cual la calidad de miembro de un sindicato, la posesión de una parcela ejidal o el trabajo en una dependencia gubernamental convierten a la persona en militante automático de un partido. Quedaría excluida, en consecuencia, la integración de sindicatos y otros organismos sociales en los partidos...<sup>138</sup>

Coincidieron con los puntos expresados y reseñados en los tres párrafos anteriores: PAN, PPS, PMT, PRT y MAUS.

### C. Universidades

En las audiencias de la secretaría de gobernación se ocuparon del problema de las universidades: el PRI, el PAN, el PCM, Samuel I. del Villar, el PSR, David Pantoja Morán, Patricio E. Marcos, el PMT, Alfonso Noriega, el PRT, Rubén Salazar Mallén, el MAUS, el PLM, Iván Zavala Echavarría, el POAM y Leopoldo Zea.<sup>139</sup>

Destaquemos algunos de los pensamientos más importantes que al respecto se expresaron:

El PRI sostuvo que las universidades:

son, por su estructura académica y su composición social, centros de discusión política. Concebir a nuestras instituciones de educación superior como islas asépticas, sustraídas a todo interés político y a toda acción militante, es mucho peor que engañarse con utopías: es pretender mutilar a las universidades.

La tesis del PRI, puede concretarse en que se permita a los partidos políticos penetrar en las universidades para hacer política nacional, pero no para intervenir en la política universitaria, pues esto último afectaría la autonomía universitaria y la libertad de cátedra.

El PAN externó que rechazaba la pretensión de hacer de las universidades un botín de partidos políticos, ya que respeta y defiende la naturaleza y los fines propios de las universidades.

El PCM declaró que los partidos políticos tienen el derecho de luchar para dirigir a las universidades, que el PCM sí realiza política en ellas, como lo hacen otros partidos, pero sin hipocresías ni caretas.

Samuel I. del Villar manifestó que se trataba el problema de las universidades en ese foro, porque el deterioro en la función de la universidad es una de las amenazas más serias para el futuro de México, y este deterioro está íntimamente vinculado con las pretensiones y acciones de partidos y grupos políticos.

<sup>138</sup> RPI, obra citada, p. 239.

<sup>140</sup> RPI, obra citada, pp. 86, 107, 111, 134, 135, 191, 197, 198, 206, 209, 214, 237, 259, 262, 271, 278, 291, 296 y 313.

Específicamente se trató el problema de las relaciones laborales en las universidades por el PSR, Alfonso Noriega, el PRT y el PLM que ahondó en los visos políticos de los problemas laborales en las casas de estudio.

David Pantoja se manifestó en contra de la participación de los partidos políticos dentro de las universidades, ya que las universidades son, por su esencia,

el territorio propio de la palabra y de la inteligencia, donde libremente pueden y deben expresarse, para los efectos del análisis crítico, todas las ideologías, y la lucha partidista le impondría la verdad del partido que tuviera más fuerza para imponerla, destruyendo así el carácter pluralista que debe prevalecer en ella.

El PMT sostuvo que los profesionistas, artistas y estudiantes, al no tener dónde hacer política se refugian en las universidades, en donde algunos tratan de reducir los problemas nacionales a escala universitaria y ésta es la razón por la cual los conflictos en las universidades se multiplican.

Lo que pasa en la nación resuena y se refleja en las universidades. Por eso, subdesarrollo, bajo nivel de conciencia política, intolerancia y violencia, son elementos que destacan y predominan en el ámbito universitario, pero como espejo fiel de la vida política de la nación".

Leopoldo Zea se manifestó en contra de la participación de los partidos políticos en las universidades, porque se anula la función que es propia de estas instituciones: la educativa.

Ahora bien, a primera vista, a un espectador extraño a los problemas de México, le podría parecer raro que en un foro de esa naturaleza, en donde se estaban expresando los problemas políticos más importantes del país con miras a una reforma política, se haya hablado de las universidades y con tanto detenimiento. Pero lo que resulta claro es que las universidades se encuentran ubicadas en el corazón del sistema político mexicano, que por las características del propio sistema y de las universidades, éstas han sido el campo de expresión y acción de la disidencia en México; son áreas que gozan de completa libertad y en donde los grupos se expresan, hacen proselitismo y tratan de adueñarse de ellas, porque así las convierten en grupos de presión de acuerdo con sus intereses. Todo lo anterior, indudablemente, ha convulsionado a nuestras universidades y no les ha permitido cumplir cabalmente sus funciones; esto es grave en un

país como México, ya que ellas representan nuestra posibilidad para alcanzar la independencia científica y tecnológica del país.

Queremos universidades que impulsen el desarrollo democrático de México, que junto a la preparación de técnicos, profesionales y científicos altamente calificados, les creen una conciencia social y de servicio a la comunidad; pero no queremos una universidad-partido que clausure el pluralismo y utilice a la universidad para sus específicos fines. Así, la universidad mexicana es un factor esencial en el desarrollo científico, cultural, democrático y social del país.

## 12. Conclusiones

Hemos examinado los principales aspectos que conforman las modificaciones constitucionales de 1977 que han recibido el nombre de "reforma política"; hemos manifestado que en términos generales dicha reforma es importante en el contexto político-económico-social que vive nuestro país, y es importante porque se persigue fortalecer nuestro proceso de democratización, vigorizar la participación política institucionalizada de fuerzas que se han mantenido al margen del sistema, y tonificar al poder legislativo. En una palabra, la reforma tiene la finalidad de que el sistema político mexicano continúe siendo efectivo y no vaya a ser desbordado por los problemas, y la reforma se inscribe en un determinado marco, ya que la situación del país en los últimos meses de 1976, la originó, determinó y orientó.

Desde luego, la reforma política de 1977 tuvo antecedentes en la intención que existió de ampliar los participantes en el sistema. A ello se debió el otorgamiento de voto activo y pasivo a la mujer, el sistema de diputados de partido, el voto activo a quienes hayan cumplido 18 años, y la reducción de la edad a 21 años para poder ser diputado y a 30 para senador. Pero la reforma de 1977, con mucho, es más importante que sus antecesoras, porque tiene como objetivo que todas las fuerzas sociales e ideológicas de la nación estén representadas en la cámara de diputados y para ello otorga garantías a los partidos políticos.

Así como la reforma más importante a la constitución de 1857 fue la de 1874, la reforma más importante a la constitución de 1917, hasta ahora, es la de 1977; ésta es inclusive de mayor trascendencia que la de 1874, porque entonces la finalidad última era lograr el equilibrio de los poderes ejecutivo y legislativo; en cambio, la reforma de 1977 también persigue ese fin pero va más allá: desea darle un fuerte impulso al sistema democrático del país, abriéndole las puertas

a la oposición, tratando de que los partidos políticos se fortalezcan y sean realmente tales, que se logre un mínimo de educación cívica y política, y que se cree confianza en las instituciones jurídico-políticas del país.

El mérito del presidente López Portillo fue haber captado que al país le urgía un cambio y que éste no podía ser superficial; que si se defraudaban las esperanzas políticas, el sistema podía sufrir una fuerte convulsión. Acertada también fue la realización de las audiencias en la secretaría de gobernación, porque permitió conocer lo que deseaban las fuerzas políticas que actúan en el país; así, los redactores de la reforma tuvieron un marco más preciso dentro del cual trazar las modificaciones constitucionales.

En lo general podemos decir que la reforma política de 1977 responde tanto a los intereses del gobierno como a los de sus opositores. A los intereses del gobierno de no verse rebasado y a los de sus opositores, porque están convencidos de que, si se desean cambios realmente profundos de la sociedad mexicana, se necesita un largo período de democracia para conseguir la politización y la organización del pueblo mexicano.

Así, ha existido consenso para la reforma salvo en los grupúsculos radicales de ambos extremos, mismos que siempre existen, pero que no son los que hacen la historia.

Un problema inquietante se plantea al preguntarnos si la reforma debió haber ido más lejos, si pudo ser más profunda.

Jesús Reyes Heróles, al clausurar las sesiones en la secretaría de gobernación, admitió que era posible que se estuviera pecando de gradualismo, pero que ese método había permitido alcanzar metas firmes y en esa forma no se exponía al país a fuertes retrocesos por avances deslumbrantes.<sup>111</sup>

Pablo González Casanova encontró que las limitaciones más serias a la reforma radicaban en que ésta tenía carácter netamente urbano y para el campo no significaba cambio alguno, así como en la existencia de obstáculos a la democratización sindical y a la actuación legítima de los partidos de oposición en la política de la fábrica y del sindicato. Pero el propio González Casanova concluyó que la reforma es actualmente el único proyecto "que aparece como objetivamente viable en el contexto nacional e internacional en que vive y lucha el pueblo mexicano y su clase obrera".<sup>112</sup>

<sup>111</sup> RPI, obra citada, p. 357.

<sup>112</sup> González Casanova, Pablo, "La reforma política y sus perspectivas", en *Suplemento de uno más uno* del 12 de agosto de 1978, p. 7.

De esta suerte, hay que lograr todos los frutos de este paso democratizador que permitan e impulsen nuevas etapas en el combate por una existencia digna con justicia social.

Los propios autores de la reforma han afirmado que no hay que identificarla con la reforma electoral, y que lo realizado es un paso de todo un proceso. Así lo esperamos, pero hay que luchar para que así sea.

Ahora bien, terminaremos este ensayo haciendo una clasificación de las modificaciones constitucionales reseñadas:

- a) **muy importantes:** i) la reestructuración del sistema representativo que permitirá que la cámara de diputados sea una caja de resonancia nacional, que fortalecerá al poder legislativo y lo impulsará a cumplir mejor sus funciones; ii) la presencia de la oposición en los niveles locales y municipales, y iii) las garantías a los partidos políticos como son su carácter de interés público, el uso en forma permanente de los medios de comunicación social, la ayuda económica para que lleven a cabo sus actividades, y su participación en las elecciones estatales y municipales,
- b) **importantes:** i) el derecho a la información; ii) la integración del colegio electoral en la cámara de diputados con presuntos diputados de minoría; iii) el referendo y la iniciativa popular para los habitantes del Distrito Federal; iv) la inviolabilidad de los recintos del congreso, y v) la precisión de aspectos varios respecto al presupuesto de egresos y la cuenta pública,
- c) **interesantes:** i) lo relativo a la ley orgánica del congreso; ii) el análisis de la política exterior por el senado, precisamente porque es sólo un análisis, y iii) la investigación de los organismos del sector paraestatal, precisamente porque es sólo una investigación.
- d) **negativas**, es decir, aquellas con las cuales no estamos de acuerdo: i) el recurso de reclamación ante la suprema corte de justicia contra las resoluciones del colegio electoral de la cámara de diputados, porque al quitársele el carácter de suprema a la corte se corre el riesgo innecesario de que se deteriore una de las mejores instituciones de la república. Con dicho recurso no tiene nada qué ganar la suprema corte ni el procedimiento de calificación, ni el país, y ii) la facultad de la suprema corte para investigar la violación del voto público, sólo en los casos en que a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión;

porque si algún día se llega a usar dicha facultad, su uso equivaldrá a un golpe de estado realizado por la suprema corte o, en el mejor de los casos, a un enfrentamiento colosal con uno de los poderes políticos, enfrentamiento en el cual la suprema corte lleva todas las de perder.

Después del panorama descrito, reiteramos que las reformas constitucionales de 1977 son muy importantes, tienen aspectos muy positivos. Esperamos, y debemos estar decididos a actuar, para que así sea, que las perspectivas democráticas de nuestro país realmente se profundicen para que todos los mexicanos podamos vivir en un México más justo, más libre; un México mejor.

Jorge CARPIZO