

## LA REPRESENTACIÓN POPULAR EN UNA SOCIEDAD POLÍTICA PLURALISTA

Dentro del mero enunciado del tema señalado a la ponencia, que me fue encomendada para su presentación ante este Segundo Congreso Mexicano de Derecho Constitucional, se agrupan varios términos, los que corresponden a diversos conceptos y contenidos sustanciales; por lo que, en una forma sintética y lacónica, conviene mencionar, por vía de advertencia preliminar, algunas consideraciones sobre los necesarios límites que se ha fijado el ponente para realizar su trabajo, ya que todos y cada uno de aquellos términos y conceptos, merecerían recibir un amplio tratamiento, y podrían ser desarrollados de diferentes maneras, con total abstracción de cualesquiera circunstancias de tiempo y lugar, en los campos de la teoría pura, sin referencia alguna a países determinados ni a su historia política.

El mismo complejo enunciado del tema de esta ponencia debe ser objeto de un cambio de sus términos o de una adecuación de sus palabras, para ser mejor tratado en un breve estudio y para su mayor utilidad dentro de los propósitos que persiguen los distinguidos miembros del Comité Organizador del II Congreso de Derecho Constitucional.

Apenas hace un año que en nuestro país se inició un intenso proceso conocido bajo el sencillo nombre de la *reforma política*, en el que pueden señalarse varias etapas sucesivas, de diferentes formas y expresiones, desde su preparación, la formulación de iniciativa de reforma y adiciones constitucionales, la aprobación por los órganos legislativos de las normas supremas que le servirían de base, y la expedición de la ley secundaria que ha plasmado tal reforma, la que ya se ha empezado a cumplir con la aplicación de algunas de sus trascendentales innovaciones.

Como lo veremos en seguida, este importante y acelerado cambio jurídico constitucional puede definirse por el propósito de realizar en México un mejor sistema de representación política, a efecto de que participen en el seno de la Cámara de Diputados las diferentes fuerzas y los distintos intereses e ideologías existentes en el seno de la sociedad.

En este trabajo no habremos de ocuparnos de las doctrinas del pluralismo filosófico, del pluralismo ideológico, del pluralismo social, sino solamente de aquellas especies de pluralismo democrático o pluralismo político que procuran atribuir a los partidos una más justa representación en el seno de la cámara popular, que entre nosotros es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La reforma política que se ha implantado en el breve lapso de un año, comprende diversos capítulos, todos de grande interés para los estudiosos del derecho constitucional mexicano, pero hay muchos de ellos que no se refieren al tema especial de esta ponencia, o sea la representación dentro de la Cámara de Diputados de los distintos grupos sociales integrados en partidos políticos.

El proceso legislativo reciente, cuya ejecución se ha iniciado ya, no puede aislarse totalmente del pasado remoto de nuestro país, ni menos del sistema electoral inmediato anterior, pues como se afirma en la iniciativa de reformas constitucionales que sometió el Ejecutivo de la Unión con fecha 4 de octubre último a la Cámara de Diputados: "objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes". Después expresa que se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, la que permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero tal reforma "ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social".

En esta ponencia habrá de destacarse la idea matriz de la representación en el seno de la cámara popular del pluralismo democrático, y así cabe reproducir las palabras que consignan esa idea central de la reforma política.

En el discurso del Secretario de Gobernación ante la legislatura de Guerrero, en Chilpancingo, el 1º de abril de 1977, expresó que el Ejecutivo federal "está empeñado 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".

Afirmó después el Secretario de Gobernación: "el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional..."

Con fecha 14 del mismo abril, el Presidente de la República pidió al presidente de la Comisión Federal Electoral convocara a este organismo, a efecto de que, en caso de acordarlo así dicha Comisión, hiciera una auscultación pública sobre la reforma política propuesta por el gobierno, en el sentido de "promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática".

Al iniciarse los trabajos de esa auscultación, con fecha 21 de ese mes, el presidente de la Comisión Federal Electoral expresó: "No llegamos con un pro-

yecto preconcebido; llegamos sin embargo, con un objetivo claro: lograr una mejor representación de las minorías, hacer que la representación política abarque cabalmente al país en su diversidad de la mejor manera posible..."

Al concluir las audiencias públicas el 4 de agosto, el mismo funcionario manifestó: "La sociedad mexicana debe estar cada vez más en sus instituciones, sobre la base de que ella no es sólo mayoría, sino también minorías ... y que la auténtica unidad democrática se sustenta, vive, por decirlo así, de la pluralidad; pluralidad de ideas, intereses y propósitos ...". Más adelante, dijo: "Debemos integrar la pluralidad de ideas e intereses, por contradictorios que ellos se presenten, en la unidad democrática del Estado".

En su primer informe ante el Congreso de la Unión, el 1º de septiembre, anunció el Presidente de la República la presentación de la iniciativa de modificaciones constitucionales relativas a la reforma política y, en caso de ser éstas aprobadas por el Constituyente permanente de la nación, el envío de la iniciativa de la "Ley sobre Organizaciones Políticas y Procesos Electorales".

En dicho anuncio, el Ejecutivo federal expresó que esa reforma "apremia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, buscando que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no sólo expresen libremente sus ideas, sino que sus modos de pensar puedan ser considerados al tomar decisiones las mayorías; o en otras palabras, que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales".

En la iniciativa de adiciones y enmiendas constitucionales, de fecha 4 de octubre, como primer paso legislativo de la reforma política, se reitera como uno de sus propósitos la mejor integración del sistema democrático "respetando el derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas", y se afirma que debe evitarse el abuso de las mayorías, "que surge cuando se impide para todo la participación política de las minorías; el gobierno que excluye a las minorías, así se funde en el principio de la mitad más uno, únicamente en apariencia es popular".

En otra parte se expresa: "Nuestra unidad nacional se consolidará y ampliará cuando la pluralidad sea mejor captada a través de la representación proporcional". Más adelante dice la exposición de motivos que se examina: "Objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país..."

Finalmente, concluye así esta parte de la exposición: "De ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta de adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías".

En virtud de que la tarea constituyente de la reforma política se concluyó por el decreto de 2 de diciembre, del Congreso de la Unión que declaró aprobadas las reformas y adiciones a la Constitución Federal, habiéndose publicado tal decreto en el *Diario Oficial* del día 6 del mismo mes, en esta misma fecha se presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de la denominada "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales", cuya aprobación final concluyó en 27 de diciembre, y su publicación se hizo en el *Diario Oficial* del día 30 del propio mes.

La iniciativa de la ley secundaria ya no insiste en su exposición de motivos, con la misma extensión y profundidad, sobre la idea fundamental perseguida por la reforma política, al quedar recogida esa idea matriz en el seno de las decisiones políticas fundamentales y de las fórmulas dogmáticas y programáticas de las adiciones y enmiendas constitucionales. Sin embargo, encontramos en aquella fundamentación de la ley, el eco de la doctrina electoral o representativa inspiradora del cambio político, y así, en uno de sus primeros párrafos se expresa: "La democracia hace posible garantizar el respeto a esa voluntad (del pueblo) y pone a su alcance mecanismos para captarla en toda su complejidad, incorporando las diferencias, que combinadas, permiten configurar la verdadera voluntad de la nación". En otro apartado, después de afirmarse que se mantienen los grandes postulados de nuestra tradición democrática, ésta se fortalece y enriquece con nuevas normas para ofrecer "más amplias posibilidades para la expresión de diferentes corrientes y fuerzas políticas en el país. Promovemos mejores condiciones para el desarrollo del pluripartidismo, a fin de hacer más racional la contienda política".

También ahí se reitera: "La mayoría de los representantes tiene que corresponder a la mayoría de los electores; pero las minorías electorales deben tener una adecuada minoría de representantes. De esta manera se evita que la mayoría actúe como el todo". Y concluye esta parte de la exposición de motivos con las siguientes palabras: "Tenemos la certeza de que en esta Iniciativa se hacen concretos los derechos de las minorías y se garantizan los de la oposición y con ellos damos firmes pasos en la consolidación y depuración de la democracia mexicana".

Lograda la etapa legislativa de la reforma política, en su doble expresión normativa, suprema y ordinaria, el poder Ejecutivo de la República ha continuado en una tarea de difusión de sus principios y propósitos, tanto en ocasiones ceremoniales como en actos referentes a la ejecución o cumplimiento de las nuevas reglas del juego político.

En el discurso del Secretario de Gobernación, en la ciudad de Querétaro, en el último aniversario de la Constitución Política federal de 1917, reconoció la existencia de los intereses heterogéneos que conforman la sociedad, los que se proyectan al Estado e influyen y son influidos por él, y afirmó "que aquí y en estos momentos el Estado es una relación pluriclasista".

Al referirse a la reforma política expresó que con ella se pretende “que en un país de mayorías constantes las minorías tengan en la vida política el peso que como tales les corresponde. Ante las realidades nacionales, mediante el sistema de mayorías relativas de la mitad más uno, éstas resolvían por el todo, sin escuchar ni conocer políticamente el pensamiento, los propósitos y las decisiones de las minorías”.

Más adelante se dijo por el vocero del Ejecutivo de la Unión: “Es indiscutible que vamos, dentro de la idea de representación adecuada de las minorías, hacia un sistema mixto de dominante mayoritario y representación proporcional”. Y después expresó: “Esto dará lugar a un mayor juego de los partidos”.

El mismo encargado del despacho del ramo de Gobernación, en unas palabras pronunciadas en la tercera reunión del gabinete sobre reforma administrativa, celebrada el 21 de diciembre, sobre la complementación y sustento entre las dos medidas adoptadas por el nuevo gobierno, resumió la reforma política afirmando, que ésta “garantizará los derechos políticos de la oposición y de las minorías, hará que estas últimas cuenten y pesen en proporción a su número, que la mayoría no actúe o se sienta actuar como un todo”. A propósito de la iniciativa de Ley sobre Organizaciones Políticas y Procesos Electorales dijo en esa misma reunión, que el propósito de ese ordenamiento legal era salvaguardar “los derechos de todas las minorías ante la gran mayoría, y por elemental congruencia, los derechos de las pequeñas minorías ante la gran minoría”.

Las muy numerosas transcripciones del propósito fundamental de la reforma política iniciada entre nosotros apenas hace un año, exactamente desde el mes de abril de 1977, revelan la plena convicción de sus autores en la necesidad de que las minorías se encuentren representadas en el seno de la cámara popular, para así satisfacer un elemental principio de la democracia.

La lectura de estos documentos mexicanos tan recientes, hace recordar al estudioso las doctrinas políticas y constitucionales de los pensadores y filósofos del pasado siglo, que escribieron acerca de las mejores formas de la organización del Estado y de la participación de los individuos y los grupos en el gobierno de la comunidad; y aun cuando las distintas circunstancias de tiempo y de lugar imprimen las correspondientes variantes coyunturales, permanecen invariables o idénticos los argumentos que sirven de base a los autores decimonónicos.

El eminente filósofo social inglés John Stuart Mill (1806-1873), en un libro clásico, *El gobierno representativo*, publicado en los primeros años de la década de los sesenta del siglo pasado, siguiendo la línea liberal de Montesquieu, de Constant y de Tocqueville, buscó, según el profesor español de derecho político Pablo Lucas Verdu, garantizar a la inteligencia, a las minorías cultas

o instruidas, un destacado papel en la adopción de decisiones políticas, claves de la orientación política.

Otro autor europeo, el suizo J. Ch. L. Simonde de Sismondi, liberal, contrario a la doctrina de Rousseau, en una obra escrita veinticinco años antes que la citada de Stuart Mill, pensando que tanto el proletariado como la clase media baja no estaban listos para la democracia formuló o una verdadera apología en favor de los privilegios de las minorías, en especial de la burguesía de las ciudades y de los intelectuales, a quienes consideraba no solamente como los elementos progresistas, sino como los representantes de la tradición nacional.

En el capítulo VII de la obra citada de Stuart Mill, capítulo que se intitula *De la democracia falsa y de la verdadera. De la representación de todos y de la representación sólo de la mayoría*, se contienen estas consideraciones:

En una democracia donde la igualdad exista . . . la mayoría del pueblo, por medio de sus representantes, prevalecerá y obtendrá el triunfo en las votaciones sobre la minoría y sus representantes. ¿Pero se sigue de aquí, que la minoría ha de carecer por completo de representación? Porque la mayoría deba prevalecer sobre la minoría, ¿es necesario que la primera tenga todos los votos y la segunda ninguno?, ¿es necesario que ésta no sea ni aun oída,

En una democracia realmente igual todo partido, cualquiera que sea, deberá estar representado en una proporción no superior, sino idéntica al número de sus individuos. La mayoría de representantes ha de corresponder a la mayoría de electores; pero, por la misma razón, toda minoría de electores debe tener una minoría de representantes.

Más adelante sostiene Mill, que "es parte esencial de la democracia que las minorías tengan una justa representación; sin ella no hay verdadera democracia; sólo existe una falsa experiencia de ella".

Este autor no se limitó a postular en abstracto la necesidad de que todos los intereses y clases de alguna importancia debieran estar representados, es decir, tener oradores o defensores en el parlamento, sino que después de señalar los sistemas electorales, empíricos, del "voto limitado" y del "voto acumulado", se declaró ferviente partidario del sistema inventado por Thomas Hare, en 1859, de dividir el número de votantes o electores por el número de representantes, para el efecto de que fuese nombrado como representante el candidato que alcanzase este cociente, aunque los votos hubiesen sido dados en los diversos colegios electorales. Según lo manifiesta Mill, ese plan "tiene el mérito casi sin igual de desenvolver un gran principio de gobierno, hasta aproximarse a la perfección ideal".

Otro escritor inglés de la misma época, científico social, Walter Bagebot (1826-1877), en un artículo publicado en el año de 1867 sobre la Cámara de los Comunes, y que se incluyó como capítulo VI de la obra ya clásica *La constitución inglesa*, después de analizar las distintas funciones de la cámara baja,

que resume como que ese cuerpo parlamentario es quien efectivamente gobierna en su país, y de destacar que "es indispensable la existencia de los partidos políticos, pues jamás ha habido elecciones auténticas sin verdaderos partidos"; ataca algún proyecto sometido en aquel entonces a la opinión pública y preconizado por demagogos sobre la reforma electoral y parlamentaria, así como también se manifiesta contrario al plan de Thomas Hare, aunque haya contado con la predilección de algunos distinguidos filósofos.

Respecto a este sistema del cociente electoral, con algún escepticismo afirma: "Parece que el mundo se rejuvenece cuando se ve cómo graves ancianos, juriconsultos o filósofos presentan un proyecto tan seductor. Pero Hare y Mill anuncian que si se adopta su proyecto, resultarán ventajas tan considerables, tan espléndidas, que ningún joven entusiasta se atrevería a prometer jamás en sus sueños dorados".

Estas cuantas referencias europeas a la doctrina sobre la representación de las minorías, doctrina que sirve de telón de fondo a la tesis central de la reforma política en la que nuestro país se ha comprometido para lograr una sensible mejoría en nuestra democracia o un paso firme en el desarrollo político nacional, no significan la menor falta de interés de mi parte en hacer una búsqueda en la historia mexicana, también del siglo XIX, sobre las ideas relativas a la representación de las minorías en el seno de la Cámara de Diputados, y sobre algún ensayo o práctica institucional que haya realizado tan democrático propósito.

Creo sinceramente que por pequeña que resulte la aportación doctrinal de esta mi modesta investigación, tiene alguna importancia en la actualidad, pues el auditorio en esta sesión de trabajo y los lectores de la ponencia apreciarán los esfuerzos de nuestros antecesores en la misma vía de mejorar las instituciones y las prácticas políticas en beneficio de la libertad y de la democracia.

Aun cuando muy distinguidos estudiosos de nuestra historia política nacional han examinado las ideas que en materia del derecho electoral se manifestaron a partir del año de 1842, y reconocen que en su expresión desempeñó un papel principal el ilustre jalisciense Mariano Otero, creo que para nuestro tema, es útil ordenar la investigación sobre tales ideas expuestas en la tribuna parlamentaria o en la prensa; así como en cuanto a su concreción en normas jurídicas, las que sí recibieron aplicación efectiva en el campo electoral y se tradujeron en la composición misma de la cámara popular.

Esta sistematización de las ideas y prácticas políticas y el examen de su influencia positiva en la vida parlamentaria mexicana de hace ya más de un siglo y cuarto, también se referirán exclusivamente al mismo tema de este trabajo, o sea a la representación de las minorías, a la forma de integrar la Cámara de Diputados conforme a una diversidad de opiniones y de intereses existente en el vasto cuerpo político.

En dicho año de 1842, habiéndose instalado el día 10 de junio un nuevo

Congreso para la formulación de una nueva Carta constitucional, la comisión redactora del proyecto relativo presentó su dictamen con fecha 25 de agosto, pero una minoría compuesta de los diputados Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo, se apartó del proyecto de la mayoría, y formuló un "voto particular" conteniendo una distinta redacción para la nueva Ley fundamental, fechándose ese voto el día siguiente del proyecto de la comisión.

La discusión, en lo general, del dictamen con su voto particular, se inició el día 1º de octubre y concluyó el día 14 de ese mismo mes con la declaración de que volviera a la comisión, la que con fecha 3 de noviembre presentó un nuevo dictamen con proyecto de transacción, suscrito por todos los miembros; habiéndose iniciado el debate de este segundo proyecto el día 14 del propio noviembre.

Pero como lo dice lacónicamente el historiador Arrangoiz, en su obra *México desde 1808 hasta 1867*, "no gustando el proyecto de Constitución que se discutía, por parecerle, y con justicia, sumamente demagógico al gobierno, resolvió éste deshacerse del Congreso". El ministro de Guerra, general Tornel, en una circular que dirigió el 19 de noviembre, decía a los comandantes generales, que "el proyecto de Constitución era un código de anarquía, que con el manto del progreso se aceleraba en él la destrucción de la sociedad, y conduciría al triunfo de la cruel e intolerable demagogía de 1828 y 1833".

Tanto el "voto particular" del primer proyecto, como del segundo proyecto de constitución, fueron obra principal del joven diputado por Jalisco, don Mariano Otero, y si no se realizaron cabalmente en 1842 las ideas avanzadas de este ilustre publicista por la disolución de la asamblea constituyente liberal y progresista, renacieron después en el Congreso reunido en 6 de diciembre de 1846 que expidió el Acta Constitutiva y de Reformas en 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el día 21 de los mismos mes y año, en cuya obra intervino de manera tan destacada el mismo ilustre Otero, que por ello fue justamente calificado como el "legislador de la nación".

Cabe recordar que este eminente jurista estableció los fundamentos orgánicos mismos del sistema democrático, y así en sus votos y proyectos constitucionales incluyó en forma inicial y destacada el reconocimiento del poder electoral, distinto de los clásicos tres poderes gubernativos.

En uno de sus discursos pronunciados en favor de la implantación de reformas políticas, apoyó la inserción de preceptos especiales referentes al poder electoral, afirmando que éste, "en el sistema representativo es la base de todos los poderes públicos, es la fuente de legitimidad, de donde deben emanar todas las autoridades; en consecuencia, lo bueno o lo malo de dicho poder da el resultado de las elecciones y expresa la voluntad de la nación o de los partidos, y por esto la comisión creyó que era necesario establecerlo en las bases de la Constitución".



Hace el ilustre joven diputado la consideración importante que el derecho electoral es reformable, y que en el propio texto constitucional debe establecerse ello.

A propósito del artículo 17 del proyecto presentado en el "voto particular" de 1842, con referencia al sistema que estudiaremos en forma especial, el que se reproduce con otro número, el 24 del segundo proyecto constitucional del mismo año, y que si bien no se incorpora en el Acta Constitutiva y de Reformas del año de 1847, sí fue incluido en la Ley electoral del 3 de junio de este último año; el orador lo califica de "hermoso y nuevo principio que en el artículo 17 asegura que el sistema representativo sería una realidad y no una quimera para todas las clases de la sociedad, y promete una grande e importantísima reforma en la ciencia social moderna".

Y a propósito del mismo precepto, aunque no expresado morfológicamente con distintas fracciones en números romanos, sino con la conveniente puntuación gramatical en un solo apartado, bajo el número 24, con un cierto error de redacción o de matemática gramatical, Mariano Otero en la breve pero enjundiosa intervención parlamentaria del día 3 de diciembre de 1842, concluía así: "Es preciso, pues, que entremos en este camino, que perfeccionemos el sistema electoral y 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 encuentra en la República".

No obstante que Mariano Otero es el campeón constante de la reforma electoral para implantar el sistema democrático de la participación política y parlamentaria de las minorías, en su trascendental "voto particular" de 5 de abril de 1847, ya no incluye en el texto del proyecto de la nueva Constitución las normas postuladas en los artículos 17 y 24 de los proyectos del año 42 sobre la representación minoritaria y proporcional. Argumentaba así el "legislador de la nación": "Me parece más conveniente, si al salir del sistema adoptado fuésemos a consignar el nuevo en la Constitución, lo cual en mi concepto sería muy peligroso". Agregaba: "es evidente que vamos a entrar en el camino de las innovaciones, que se harán ensayos, y esto me basta para opinar que no lo verifiquemos en la Constitución, sino por medio de una ley", y después insistía en este punto: "La Constitución para que sea respetable y duradera, es decir, para que tenga una existencia sólida, necesita no contener sino muy pocos principios, todos fundamentales y si es posible ninguna disputable". "Si se necesitaren hacer sucesivos cambios y mejoras en ella (en la ley secundaria), esto no abrirá de nuevo la discusión de la Constitución ni apresurará su ruina. Por tales motivos, propongo al Congreso que deje a una ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases constitucionales hayan de verificarse las elecciones de Presidente, senadores, diputados y ministros de la Corte de Justicia".

El artículo 13 del "voto particular" de Otero pasó a ser parte primera del artículo 18 del Acta Constitutiva de Reformas, disponiéndose así que el arreglo de tales elecciones se haría por medio de leyes generales, en las que podría adoptarse la elección directa con excepción de la del tercio del Senado. Estas leyes electorales se declararon, en el artículo 27 del Acta, "tener el carácter de leyes constitucionales, sin poder ser derogadas sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen". También este precepto es obra del joven parlamentario jalisciense, pues corresponde al artículo 20 de su "voto particular".

El Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada 3 días después fue seguida de la Ley electoral expedida por el mismo Congreso Constituyente mexicano, el 3 de ese mismo mes, promulgada por el Presidente interino de la República, general Antonio López de Santa Anna, con fecha 3 de junio siguiente.

En el artículo 10º de esta Ley de 3 de junio de 1847, conforme a la cual deberían verificarse las elecciones de los Supremos Poderes constitucionales de la Unión, legislativo y ejecutivo, se recogen las novedosas normas que estaban contenidas en los dos proyectos de Mariano Otero para implantar el sano principio democrático de la representación de las minorías o de la representación proporcional, aunque tal innovación haya descendido un escalón, del superior rango normativo de la Constitución al de una ley declarada con cierta forma de rigidez temporal y calificada expresamente como constitucional.

Ahora bien, el artículo 17 del "voto particular" de Mariano Otero y socios decía:

Tanto las asambleas como los demás cuerpos que desempeñen funciones electorales observará las siguientes reglas:

I. Cuando el eligendo sea uno solo, lo nombrarán a mayoría absoluta de votos, y en caso de empate, decidirá la suerte, si no se previene otra medida.

II. Cuando se proceda a segundo escrutinio, o se tenga que decidir la elección de otros cuerpos, la votación rolará entre los que tengan mayor número relativo y si hubiere más de dos que lo tengan igual, se escogerá primero el que, a los que hayan de competir.

III. Cuando haya dos eligendos, en caso de empate, quedarán electos ambos contendientes.

IV. En el caso de que sean más de dos los eligendos, no podrá negarse a ninguna sección de electores, antes del primer nombramiento el derecho de reunirse para nombrar a unanimidad tal número de eligendos, cual le corresponda, según la proporción en que estén el número de electores presentes y el total de los eligendos. Los electores que usaren de este derecho, quedan excluidos de votar en las elecciones de las otras partes.

Como lo advertimos anteriormente, el artículo 24 del segundo proyecto difiere del artículo 17 que se acaba de transcribir, únicamente en que no se formula con fracciones separadas numeralmente, pero en cuanto al caso de la fracción IV, que suponía la presencia concurrente de *más de dos eligendos*, el artículo 24 del nuevo proyecto, inexplicablemente expresa este caso el supuesto de que los eligendos *sean más de uno*.

A este propósito, el maestro Jesús Reyes Heróles, en el libro *Mariano Otero. Obras* (Editorial Porrúa, S. A. México, 1967), en el que se contienen el "Estudio preliminar, recopilación, selección y comentarios" acerca de la labor de tan ilustre político, escritor y parlamentario jalisciense, en nota al pie de la página 331 de tan valioso libro advierte que en la transcripción del artículo 24 del Nuevo Proyecto de Constitución, publicado en *El Siglo Diez y Nueve*, "se habla del caso en que sean más de *uno* los eligendos, la edición de Cumplido señala *dos*".

La Ley electoral de 3 de junio de 1847, en su artículo 10 recoge esas importantes reglas, aun cuando no las refiere su párrafo introductorio a las asambleas y los demás cuerpos que desempeñen funciones electorales, sino que están destinadas a que se observen por las "juntas secundarias de Estado, Distrito Federal y Territorios", y establece además normas complementarias que constituyen un sistema electoral completo.

Enseguida transcribimos el precepto, que en su fracción III comete, por vía de inercia legislativa, el error de enunciar el caso de que sea más de uno el eligendo.

Artículo 10. En las juntas secundarias de Estado, Distrito Federal y Territorios, se observan las siguientes reglas:

I. Siempre que sea uno solo el eligendo, se nombrará a mayoría absoluta de votos, y si hubiere empate, previo segundo escrutinio, decidirá la suerte.

II. Cuando haya dos eligendos, en caso de empate, quedarán electos ambos competidores, y la suerte fijará sólo el orden de su colocación.

III. En el caso de que sean más de uno los eligendos, no podrá negarse a ninguna sección de electores el derecho de reunirse para nombrar por unanimidad tal número de eligendos cual le corresponde, según la proporción en que están el número de electores presentes y el total de los eligendos que haya o falte de nombrar.

IV. Los electores que usen de este derecho, quedan excluidos de votar en las elecciones de las otras fracciones; pero no podrán separarse del colegio electoral, limitándose al ejercicio de la facultad que les concede esta ley.

V. Los que no hubieren usado del derecho que les concede la regla tercera, nombrarán los eligendos que falten, siempre que su número unido al de los que ejercieron aquel derecho, sea el suficiente para la existencia legal del colegio de electores.

VI. Cada sección que se reúna para elegir por unanimidad un propietario, nombrará también por unanimidad un suplente, el cual entrará a funcionar únicamente por la falta de aquel propietario.

En la valiosa y utilísima colección *Leyes electorales mexicanas*, que abarca el periodo de 1812 al todavía muy reciente de 1973, se incluye la mencionada Ley de 3 de junio de 1847, la que fue seguramente copiada de la conocida obra *Legislación mexicana* (México, 1876, tomo V, núm. 2986, pág. 282), de Dublán y Lozano, pero con el trascendental error de haberse cambiado las palabras *eligendo* y *eligendos*, por las palabras *elegido* y *elegidos*.

Aun cuando aquella forma derivada del verbo "elegir" para designar a quien aspira a ser elegido, o a quien es candidato u opositor para desempeñar un cargo, no está admitida por el Diccionario de la Academia de la Lengua Española, como sí lo está, por ejemplo, la voz "doctorando"; esta circunstancia no disculpa el cambio del término "eligendo" por el de "elegido", pues con tal error resulta oscuro el sentido de esta palabra, que se refiere a la persona que ha sido ya designada o escogida y no a la que es llamada a participar en una contienda electoral.

La feliz casualidad de haber mediado una pequeña diferencia entre el momento en que me fue comunicada la tarea de presentar una ponencia ante este II Congreso de Derecho Constitucional Mexicano sobre el tema de la representación pluralista, y aquel en que llegó a mis manos una preciosa reproducción de la obra publicada en 1853 por el general Juan Nepomuceno Almonte, intitulada *Guía de forasteros*, en la que aparecen señalados minuciosamente los integrantes de los tres distintos "Supremos Poderes de la Nación Mexicana", me permitió darme cuenta de un hecho político de gran interés que me ha explicado o me ha hecho entender el funcionamiento real y detallado del sistema electoral que inventó hace más de un siglo y cuarto el ilustre Mariano Otero.

La *Guía de forasteros* se encabeza con la relación de los integrantes del poder Legislativo, figurando en primer término los miembros de la Cámara de Representantes, según la elección del día 5 de octubre de 1851, con la mención de los diputados propietarios y suplentes designados por cada uno de los Estados de la Federación.

Después de los nombres y domicilios de los representantes populares, se encuentran las anotaciones relativas a su forma de designación política, mencionándose si lo fueron *por mayoría* o *por minoría*. En estas menciones, aparecen citadas algunas minorías por orden numeral: primera, segunda, tercera, etcétera; correspondiendo a veces un diputado por cada minoría, pero en otros casos figuran dos, tres, y hasta cuatro diputados designados por una sola minoría, aunque señalándose siempre el variable número de los electores integrantes de cada minoría.

Esta desconocida realización de un sistema electoral implantado en México, variable en los distintos Estados miembros de nuestra Federación, ofrece un típico ejemplo de una singular representación proporcional, con base en el

colegio existente en cada una de las entidades federativas, para la elección plurinominal.

Del examen particular de la lista de los diputados representantes populares designados en octubre de 1851, resulta que del total de ciento treinta y ocho miembros de la cámara popular, veintiséis fueron designados con la participación de electores secundarios constituidos en minorías.

El Estado de México ofrece el caso más completo, y al mismo tiempo más claro, de esta singular elección mixta (mayoritaria y minoritaria), pues sus 19 representantes fueron elegidos de la siguiente manera: los primeros tres diputados fueron nombrados por una primera minoría, integrada por trece electores; los dos diputados siguientes, fueron nombrados por nueve electores, que formaron la segunda minoría; la tercera minoría, compuesta de siete electores, designó cuatro diputados; dos diputados fueron nombrados por los nueve electores de la cuarta minoría; la quinta minoría, formada por trece electores, nombró tres representantes, y la sexta minoría, de nueve electores, designó otros dos diputados; por lo que los tres diputados restantes fueron elegidos por diez electores, los que se declararon constituir la mayoría.

En estricta aplicación de lo autorizado por la fracción III del artículo 10 de la Ley, se formaron entonces en el Estado de México seis secciones minoritarias diversas de electores para nombrar cada una de ellas el correspondiente número de eligendos, ello en la proporción del número total de los electores presentes (80) y el total de los eligendos (19).

Así, cada una de las secciones de electores que se declararon minorías para designar los diputados, nombraron a éstos en un número que siempre respetó el cociente electoral de 4.21.

En virtud de ese curioso sistema de elección por secciones de minorías, que resultó formar una verdadera representación proporcional dentro del Colegio electoral del Estado de México, la reducida resta de 10 electores, que al no constituirse como sección especial o minoritaria, se reputó como mayoría, pudo nombrar los faltantes tres puestos, o sea en el mismo número que lo hicieron las dos secciones minoritarias integradas por trece electores, pero sin que esa restante pequeña fracción de electores designada como mayoría, haya debido respetar matemáticamente el cociente electoral utilizado para las secciones minoritarias.

En el singular ejemplo de la elección de diputados por el Estado de México en 1851, se cumplieron así las otras disposiciones del artículo 10 de la Ley de 3 de junio de 1847, que como lo expusimos anteriormente, tuvo como antecedentes, el voto de la minoría de 26 de agosto de 1842 y el segundo proyecto de Constitución de 2 de noviembre del mismo año, cuyo autor fue Mariano Otero.

Aun cuando este ensayo de una representación proporcional entre nosotros

haya sido olvidado y la presente generación de estudiosos del derecho político electoral haya ignorado los esfuerzos realizados desde hace más de un siglo para implantar la democracia en México, creo que uno de los mejores argumentos en pro de los principios postulados por la actual reforma política que el gobierno de la República ha iniciado recientemente y cuyas etapas de realización se están cumpliendo con gran celeridad, es sacar a luz las ideas del ilustre Otero, manifestadas en sus discursos parlamentarios y en sus proyectos constitucionales; ideas que ahora debemos acoger para que se realicen en bien de una auténtica representación democrática.

Antonio MARTÍNEZ BÁEZ