

## REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN \*

SUMARIO: I. CONTENIDO DE LAS REFORMAS PROPUESTAS. II. DEBATES PARLAMENTARIOS Y REACCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA. III. CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS EN LA PROBLEMÁTICA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 1. La representación política en nuestro sistema constitucional. 2. Representación mayoritaria y representación proporcional. 3. Caracteres del sistema propuesto. 4. Nuevas responsabilidades para los legisladores electos y los partidos políticos. 5. Recepción formal de los partidos políticos en el derecho constitucional mexicano. IV. COMENTARIOS FINALES.

### *I. Contenido de las reformas propuestas*

El 21 de diciembre de 1962 el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que implica importantes modificaciones a nuestro sistema constitucional en materia de régimen representativo.

La iniciativa correspondiente propone una nueva redacción al artículo 54 —que se refiere a la elección de diputados— y una adición al 63, que señala nuevas responsabilidades para los diputados y senadores electos y para los partidos políticos.

El vigente artículo 54 constitucional establece que “la elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral”. La redacción propuesta por el proyecto dice así:

*Artículo 54.* La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

I. Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acredite, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa

\* Publicado en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 50, abril-junio de 1963, México, D. F., pp. 337-357.

en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

III. Éstos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo Partido, en todo el país;

IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y

V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

El artículo 63 constitucional vigente reza de la siguiente manera:

*Artículo 63.* Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hicieren se entenderá, por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hicieren, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Se entiende que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Si no hubiere quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

La adición propuesta es la siguiente:

.....  
.....

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desem-

pañar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

El Congreso de la Unión, como primera instancia del poder revisor de la Constitución, aprobó unánimemente el proyecto de reformas del ejecutivo federal, en medio de un ambiente de beneplácito de la opinión pública frente a las modificaciones que aquél pretende introducir en nuestro régimen representativo. La Cámara de Diputados —Cámara de origen en esta ocasión— aprobó formalmente la iniciativa en su sesión del 26 de diciembre de 1962, después de que el dictamen de sus Comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, de 23 del mismo mes, se había adherido al proyecto del ejecutivo. La Comisión Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores emitió también dictamen favorable a los términos del proyecto aprobado por la colegisladora y la Asamblea produjo su resolución unánime el 29 del mismo mes de diciembre. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 135 constitucional, el proyecto de reformas y adiciones fue turnado a las Legislaturas de los Estados para su consideración y votación.

Podemos sistematizar los puntos básicos de la reforma de la siguiente manera:

1. *Subsiste, como sistema predominante de integración de la Cámara de Diputados, la elección mayoritaria uninominal* en los distintos distritos electorales. Tal como disponen los artículos 52 y 57 constitucionales, se elegirá un diputado propietario y un suplente por cada doscientos mil habitantes o por una fracción que exceda de cien mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor de un diputado propietario, con la suplencia respectiva. Los diputados electos mediante este procedimiento serán pues los que obtengan la mayoría respectiva en la votación de los distritos electorales (en la actualidad 178). Podemos calificar a éstos como *diputados de base*.

2. Los partidos políticos que no obtengan por el sistema mayoritario diputaciones *de base*, pero si alcanzan el 2.5% de la votación total en las elecciones respectivas, tendrán derecho a una representación mínima de cinco *diputados de partido*; por cada 0.5% adicional de la votación, los partidos tienen derecho a un diputado más, pero con un límite máximo de veinte. Si un partido político obtiene por el sistema de votación mayoritaria algunas diputaciones

*de base*, en número menor de veinte, tiene derecho a llegar a este número completándolo con *diputados de partido*, sin que se deduzcan, para estos efectos, los votos de los candidatos del partido que hubiesen obtenido mayoría. Los partidos que obtengan veinte o más *diputados de base*, no tienen derecho a *diputados de partido*; los que no obtengan cuando menos el 2.5% de la votación total, ni triunfos en las votaciones distritales, no tendrán representación alguna.

3. La designación de los *diputados de partido* se hará conforme al orden que resulte, dentro del propio partido, de los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos, y no conforme a la decisión de preferencia de los propios partidos.

4. Sólo tienen derecho a obtener *diputados de partido* los partidos políticos nacionales que tengan una antigüedad de registro de cuando menos un año de anterioridad a la fecha de las elecciones correspondientes.

5. Se finca responsabilidad y se prevén sanciones para los legisladores electos que no se presenten, sin causa justificada a juicio de las Cámaras, dentro de los plazos constitucionales a desempeñar sus cargos, así como para los partidos políticos nacionales que acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar sus funciones, no obstante haberlos postulado.

## II. Debates parlamentarios y reacción de la opinión pública

Los debates que produjo la iniciativa en las Cámaras federales reflejaron las distintas reacciones que provocó la iniciativa de reformas en la opinión pública mexicana, y, sobre todo, en la de los diversos partidos políticos. Es de llamar la atención que alrededor de este cambio constitucional el aplauso fue unánime, si bien ciertas opiniones presentaron alguna divergencia.

El Partido Revolucionario Institucional, del cual surgieron las reformas, ya que éstas fueron propuestas por el Presidente de la República, que es miembro de aquél y su jefe virtual, expresó su opinión en la Cámara de Diputados por conducto del diputado Jesús Reyes Heróles, quien puntualizó los siguientes aspectos básicos: a) Estas reformas deben verse encuadradas dentro de la política de desarrollo integral que emana de los principios de la Revolución Mexicana; es ésta una iniciativa destinada a acelerar la evolución política mexicana, para que ésta marche acompañada con el progreso económico y social del país; b) Los cambios no implican representación proporcional, solución fácil en apariencia, pero difícilmente compatible con nuestra realidad política y con principios estructurales de nuestro sistema constitucional; Reyes Heróles expresó serias críticas a la representación proporcional; c) Se trata de facilitar la corresponsabilidad gubernamental de

las minorías, de encauzar las actividades políticas dentro de los partidos políticos, evitando, a la vez, que éstos se dispersen en una situación pluralista que poco favor haría a la estabilidad política que disfruta nuestro país, y que es el factor que más ha contribuido a nuestro desarrollo económico, o bien que redundaría en perjuicio de la eficacia gubernamental; *d*) Las adiciones al artículo 63 reafirman la responsabilidad de los electos frente a sus electores; no puede aceptarse la retirada estratégica pero irresponsable de las obligaciones derivadas de la elección; *e*) Se mantiene la autocalificación de las elecciones como método propio de la representación democrática; *f*) Se abre un nuevo ciclo en el curso de la Revolución Mexicana; ésta, dotada de experiencia, doctrina e instituciones, favorece ahora una oposición orgánica; el régimen revolucionario demanda el funcionamiento de quienes lo apoyan, al igual de quienes responsablemente se le opongan; se fortalecen los partidos políticos, minando la existencia misma de los grupos de presión que pretenden usurpar funciones que corresponden a aquéllos.

La diputación del Partido (de) Acción Nacional, por conducto de Carlos Chavira Becerra, presentó sus puntos de vista, afirmando que la iniciativa de reformas reviste una importancia innegable para el desarrollo de la vida política nacional. Dos aspectos puntualizó el diputado Chavira: *a*) Se incluyen los partidos políticos en el texto constitucional mexicano por primera vez, con lo que se reconoce expresamente la función política de la oposición dentro de nuestro régimen democrático; se alienta el interés de la ciudadanía por el ejercicio de los derechos políticos y el diálogo de los diversos grupos políticos del país; *b*) Las reformas constitucionales requerirán, como complemento, una adecuada reforma a la Ley Federal Electoral que abarque el establecimiento de un padrón electoral permanente y auténtico, sistemas eficaces de identificación del ciudadano y del votante, organismos electorales integrados con mayor participación de todos los partidos, recursos eficaces y efectivos en materia electoral y un sistema de calificación de elecciones que garantice la imparcialidad en la calificación. Chavira, al anunciar el voto favorable de su partido a la iniciativa de reformas, expresó su deseo de que el nuevo sistema de representación trascienda pronto a la vida política de los Estados.

El diputado Manuel Stephens García, del Partido Popular Socialista, se adhirió a la reforma, excepto en cierto punto que señalaremos después, y propuso reformas y supresiones a otros textos constitucionales. Stephens recordó que su partido, desde 1948, viene luchando por el establecimiento del sistema de representación proporcional en la integración de las Cámaras federales, de las Legislaturas de los Estados y de los Ayuntamientos, y, en general, por el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano; para el Partido Popular Socialista, los partidos representan y defienden los intereses de las diversas clases sociales, por lo que el sistema de representación que

más se acomoda a la representación y lucha congresionales de las clases es el proporcional, ya que el principio mayoritario, además de su falsedad política teórica por suponer que existe homogeneidad de intereses entre los votantes, se convierte muchas veces en un sistema de minorías. Stephens criticó el aserto de la exposición de motivos de la iniciativa de que los diputados, además de ser legisladores, deben ser expositores y gestores de los problemas de sus distritos electorales; para él, esa práctica debe desaparecer, porque los diputados deben ser, conforme a los principios políticos democrático-burgueses emanados de la Revolución de 1789, representantes de todo el pueblo y no sólo de una fracción del pueblo. El Partido Popular Socialista se adhirió a la iniciativa de reformas, pero con las siguientes salvedades: a) Los diputados de partido deberían ser acreditados en el orden en que figuren en las listas elaboradas por los propios partidos; y b) Deben establecerse dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, cada uno de tres meses de duración. Además, el diputado socialista criticó la prohibición de la reelección inmediata para los legisladores federales, que contiene nuestra Constitución federal.

Las intervenciones producidas en la Cámara de Senadores fueron hechas por los senadores Caritino Maldonado, Rafael Moreno Valle, Eliseo Aragón Rebolledo y Antonio Mena Brito, todos ellos del Partido Revolucionario Institucional; coincidieron en subrayar la importancia de la reforma y de sus efectos en la vida de los partidos políticos nacionales, en el fortalecimiento del poder legislativo federal y, en suma, en todos los aspectos de la vida política del país.

La opinión de los partidos políticos, vertida ya por conducto de sus representantes en las Cámaras federales, fue ratificada por declaraciones de sus dirigentes en similares términos a los ya expuestos anteriormente. El Partido Nacionalista Mexicano, que no tiene representante en el Congreso federal actualmente, se pronunció en favor de las reformas, aunque anunció que seguirá luchando por un régimen de representación proporcional pura. Sólo el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se mostró pesimista frente a las reformas, negando que el sistema propuesto alcance, en definitiva, resultados favorables a una verdadera democracia.

Podemos afirmar que las manifestaciones producidas en torno de las reformas comentadas por diversos exponentes de la opinión pública fueron favorables. Los editorialistas de la prensa diaria y las revistas del país aplaudieron el cambio en nuestro sistema representativo e hicieron notar los saludables efectos que producirían en el desarrollo de la democracia mexicana.

En lo general, es prudente subrayar, la opinión pública acogió con aplauso la iniciativa de reformas. Así por ejemplo, el editorial del día 24 de diciembre del periódico *Excelsior*, afirmó:

Perfeccionar nuestros sistemas electorales y parlamentarios, estableciendo las adiciones y los cambios necesarios para asegurar una efectiva representación popular, de variados matices, en el poder legislativo, es, sin duda, el propósito que persigue la iniciativa de la ley electoral enviada por el Ejecutivo de la Unión a la Cámara de Diputados.

*El Universal* comentó:

... Este es un hecho que manifiesta un paso definitivo en la evolución política de México y el afianzamiento del espíritu del gobierno ...

La revista *Política*, que usualmente ha recogido la crítica de extrema izquierda del actual gobierno, expresó en su editorial de 1º de enero de 1963:

Imposible regatear el aplauso a la reforma al sistema electoral que promovió el Poder Ejecutivo y aprobó ya la Cámara de Diputados ...

La revista *Siempre* resumió la actitud predominante:

Desde que la Revolución tomó el poder, se han adoptado medidas de gran arrastre popular en diversos campos de nuestra vida pública; pero nunca se había dado el caso de unanimidad absoluta de que no hubiera censuras ni disgustos en ningún sector.<sup>1</sup>

Es curioso observar que hubo voces contradictorias en cuanto a prever qué partido político resultará más beneficiado con las reformas: mientras que *Excelsior* (Dic. 27 de 1962) afirmó que sería el Popular Socialista, otros comentaristas pronosticaron que el nuevo sistema era más propicio para el de Acción Nacional.<sup>2</sup>

### III. Consecuencias de las reformas en la problemática del derecho constitucional mexicano

El proyecto de reformas objeto de estos breves comentarios, que al ser aprobado por las Legislaturas de los Estados, antes de que termine el año de 1963 se integrará al texto constitucional originando la necesidad de reformas básicas en la Ley Federal Electoral, implica consecuencias de importancia fundamental en la problemática de nuestro derecho constitucional y, en general, en la vida política mexicana. Por lo que se refiere al aspecto meramente constitucional es evidente que las reformas en trámite generan modi-

<sup>1</sup> Número 498, enero 9 de 1963, México, D. F.

<sup>2</sup> En este sentido Narciso Bassols Batalla, en: *El Día*, de 29 de diciembre de 1962 y Vicente Fuentes Díaz, en: *El Día*, de 31 de diciembre de 1962.

ficaciones conceptuales en nuestro régimen representativo —en particular y por ahora en el sistema de representación de la Cámara de Diputados federal— e introducen como tema formal y obligado de nuestra disciplina los partidos políticos.

### 1. *La representación política en nuestro sistema constitucional*

Uno de los principios estructurales de nuestro régimen constitucional es el de la representación política. Este principio, que tiene como presupuesto el de la soberanía popular, consiste en la afirmación de que todos los poderes constituidos no obran en virtud de un derecho propio de autoridad, sino tan sólo en tanto son representantes de la nación.

El concepto de régimen representativo es uno de los más debatidos de la ciencia política y del derecho constitucional, por más que es una técnica de ejercicio del poder de la cual, como dice Carl Schmitt, ningún Estado puede prescindir: no hay Estado sin representación.<sup>3</sup>

El fenómeno de la representación política ha escapado de consideraciones puramente normativas. Es, siguiendo también a Schmitt, más que un procedimiento; es algo existencial. “Representar es hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública.”<sup>4</sup> En el mismo sentido, Leibholz afirma que representar significa hacer presente y operante algo que no está realmente presente ni es, por consiguiente, actuante.<sup>5</sup>

No es pues este tema, como a veces la doctrina lo ha pretendido, susceptible de ser encuadrado dentro de moldes jurídicos rígidos, y menos dentro de los conceptos jusprivatistas tradicionales. La representación política es, ante todo, un principio de carácter instrumental para hacer posible el ejercicio de la democracia moderna en unidades políticas densamente pobladas y asentadas en extensos territorios. Esto, naturalmente, no pretende negar que este principio instrumental sea susceptible de ser positivizado en regímenes normativos concretos; pero nos interesa también dejar claro que como técnica instrumental de ejercicio del poder político, el sistema representativo es susceptible de revestir distintos matices de acuerdo con la realidad a la cual se va a aplicar. Los esquemas concretos de la representación política no son rígidos ni inmutables; son esencialmente relativos.

<sup>3</sup> No hay, pues, Estado sin representación, porque no hay ningún Estado sin forma política, y a la forma le corresponde esencialmente la representación. *Cfr. Teoría de la constitución*; trad. de Francisco Ayala, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1934, p. 239.

<sup>4</sup> Schmitt, *op. cit.*, p. 241.

<sup>5</sup> Citado por Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*; 3a. ed., Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1953, p. 173.

Dentro de la trayectoria de nuestro derecho constitucional federal, el régimen representativo es una constante en los principios políticos fundamentales que lo informan. Como tónica predominante, ha operado bajo el sistema electoral mayoritario, reconociendo en este punto la influencia de la doctrina constitucional clásica, cuya concepción de la soberanía popular como potestad indivisible y atributo de la voluntad general, no sujeta a parcelamientos, sino exigente de la unidad en su expresión, reclama un sistema representativo lo más unitarizado posible.

Sin embargo, es conveniente apuntar que el sistema mayoritario se vio afectado en la Constitución federal mexicana de 1824 cuando, al crear la vicepresidencia como cargo autónomo, estableció que la persona que obtuviera el mayor número de votos, después del designado presidente por los electores nombrados por las Legislaturas de los Estados, ocuparía dicho cargo. El sistema resultó perjudicial, pues como anota Felipe Tena Ramírez, el jefe de la nación tenía frente a sí como inmediato sucesor a su adversario en los comicios, quien en no pocas ocasiones fue el centro de las maniobras en contra de aquél, y el jefe de la oposición dentro del propio gobierno.<sup>6</sup> Los resultados del binomio Santa Anna-Gómez Farías en 1833 y 1847 dejaron en el país una amarga experiencia de este ensayo de “representación proporcional” aplicada al poder ejecutivo federal.

Tal como se desprende de los textos constitucionales, y en particular de los de 1857 y 1917, todos los poderes constituidos, tanto los federales como los locales, son representantes del pueblo mexicano. Como ha sucedido en otros sistemas, se ha considerado, no obstante, que los órganos representativos por excelencia son las Asambleas legislativas, y dentro del Congreso de la Unión se ha atribuido a la Cámara de Diputados la representación popular, en tanto que a la de Senadores, siguiendo la técnica bicamarista federal, se la reconoce como Asamblea representativa de las entidades que forman la federación.

El sistema electoral para la elección de diputados federales en el sistema vigente es directo y uninominal, esto es que para cada distrito electoral hay una diputación que elegir (con su respectiva suplencia), resultando designado el candidato que obtenga la mayoría de la votación correspondiente.

Dada la configuración de nuestro régimen de partidos políticos, sobre todo a partir de la aparición en 1929 del partido que agrupa a las fuerzas mayoritarias de la Revolución, antes dispersas, la integración de la Cámara de Diputados y de la de Senadores se ha originado, fundamentalmente, en las candidaturas de este partido que, como hecho difícil de negar, ha conservado el apoyo de las mayorías populares. La iniciativa de reformas constitucionales reconoce esta realidad. La Cámara de Diputados actual, por ejemplo, de 178 curules, sólo está integrada con seis diputados de partidos opositores.

<sup>6</sup> Cfr. *Derecho constitucional mexicano*; 3a. ed., México, Porrúa, 1955, p. 449.

Este fenómeno ha desviado los cauces institucionales del juego político mexicano, el cual se ha venido desarrollando con frecuencia al margen de las instituciones congresionales; las opiniones de la oposición sobre cuestiones políticas, y en general sobre los grandes problemas nacionales, se han oído a menudo en ámbitos ajenos al Parlamento mexicano y aun fuera de los partidos políticos, desahogándose en la prensa no partidista, en asociaciones sindicales, en grupos de presión de intereses empresariales, etcétera, cuando no han quedado enclaustradas en discusiones académicas o en charlas particulares. Este fenómeno había venido desfigurando la fisonomía connatural a nuestro régimen constitucional y amenazaba con cerrar conductos institucionales a la expresión de las distintas opiniones en el debate público. Si bien es cierto que la opinión mayoritaria, en sus diferentes matices, ha tenido en nuestro país un esquema apropiado para llevar adelante la solución de los problemas nacionales dentro de un marco gubernamental de estabilidad y eficacia, permitiendo al mismo tiempo la discusión y la crítica dentro del propio grupo mayoritario, es cierto también que en la nación se sentía ya la necesidad de volver más dinámico el juego de la discusión pública, no sólo para fomentar la persistencia de esa misma estabilidad, sino para reencauzar institucionalmente dentro de nuestro régimen político la confrontación de opiniones, reconociendo que las actitudes opositoras, ejercidas con responsabilidad y dentro de los marcos legales, son un elemento de apoyo y corresponsabilidad con las labores del gobierno.

## 2. *Representación mayoritaria y representación proporcional*

Desde hace años, varios partidos minoritarios habían estado reclamando para México el establecimiento de un sistema de representación proporcional, no sólo en el Congreso de la Unión, sino aun en las Legislaturas locales y en los órganos municipales.

Recientemente, el profesor universitario Andrés Serra Rojas afirmaba:

El sistema de elección mayoritaria es un sistema atrasado carente de unidad ciudadana y de fuerza representativa... El sistema mayoritario es anticuado y aun en los países que lo practican resulta o de un régimen autoritario que elimina en esta forma a las opiniones discrepantes o fuerzas que se le opongan, o de un mecanismo atrasado e inoperante que encubre la mistificación del proceso electoral.<sup>7</sup>

Recordemos que las críticas a la representación mayoritaria surgieron desde el siglo pasado y que la polémica entre mayoritaristas y proporcionalistas no

<sup>7</sup> *El sistema de representación proporcional en México*, México, Instituciones Políticas Mexicanas, 1962.

está aún cerrada. Reyes Heróles nos habla de que los primeros proyectos se deben a Víctor Considerant en 1834.<sup>8</sup> Sin embargo, la primera experiencia importante del sistema proporcional fue la ley danesa de 2 de octubre de 1855, debida al influjo del ministro Andrae. Thomas Hare, jurista inglés, fue otro de los grandes promotores del sistema proporcionalista; John Stuart Mill, ferviente partidario del sistema, afirmó que era esencial para las democracias que las minorías estuviesen representadas:

Hombre por hombre, la minoría debería estar representada tan cabalmente como la mayoría. Sin esto, no hay igualdad en el gobierno, sino desigualdad y privilegio: una parte del pueblo gobierna al resto y existe una porción del mismo a la que se le niega la parte de influencia que le corresponde en su derecho a la representación.<sup>9</sup>

El sistema D'Hondt, aplicado en Bélgica, y el Hagenbach-Bischoff, junto con el de Hare, fueron los progenitores de una serie interminable de sistemas específicos de representación proporcional.

Los distintos métodos proporcionalistas, como señala Maurice Duverger, tienen subyacente una concepción sociológica de la representación política: buscar un método de escrutinio que asegure una coincidencia rigurosa entre la repartición de los sufragios populares y la de los asientos parlamentarios o, como también el ilustre publicista contemporáneo lo da a entender, se intenta que los cuerpos representativos se asemejen a una fotografía del cuerpo electoral.<sup>10</sup>

Lo cierto es que en muchos de los países europeos la representación proporcional ha ido cobrando arraigo. En lo que va del siglo la han adoptado Bélgica, Suecia, Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Suiza, Alemania (bajo la Constitución de Weimar), Italia, Francia y la República Federal Alemana.

Sin embargo, y a pesar de su aparente atracción, la representación proporcional ha sido tan apasionadamente criticada como postulada. Se ha llegado a decir que el proporcionalismo lesiona los principios tradicionales del constitucionalismo clásico: la soberanía, en cuanto fracciona la voluntad general, y el sistema representativo mismo, porque implica formas de democracia directa, como afirma Carré de Malberg.<sup>11</sup> Orlando, al referirse al sistema proporcional implantado en Italia entre 1919 y 1922, lo calificaba de la más anárquica y más nefasta de todas las formas de gobierno que recuerda la historia; su efecto fue romper la unidad del pueblo y hacer imposible una mayoría compacta y homogénea en la Asamblea Representativa.<sup>12</sup> Luis Sán-

<sup>8</sup> Cfr. *Curso de teoría del Estado*, versión taquigráfica, México, 1962.

<sup>9</sup> *Le gouvernement représentatif*, Paris, 1865.

<sup>10</sup> Cfr. *Institutions politiques et droit constitutionnel*; 6e. ed., Paris, PUF, 1962.

<sup>11</sup> Cfr. *Teoría general del Estado*; trad. de José Lion Depitre, México, FCE, 1948.

<sup>12</sup> Citado por Adolfo Posada, *Tratado de derecho político*; 2a. ed., Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1915, t. II, p. 464.

ches Agesta, refiriéndose a este sistema, expresa que no es fácilmente comprendido por el elector medio, quien no sabe en definitiva qué se hará con su voto en las complicadas operaciones matemáticas en que se le depura; aumenta, dice, la peligrosa omnipotencia de los partidos políticos, multiplicándolos, con el grave daño que este fraccionamiento supone siempre en la mecánica del gobierno; a primera vista, concluye el distinguido profesor español, seduce por el ingenio de sus combinaciones, pero históricamente puede comprobarse que normalmente su instauración ha precedido a las más graves crisis políticas.<sup>13</sup> García Pelayo recalca el riesgo implícito de la representación proporcional del fraccionamiento del país en una serie de grupos, con lo que se disminuye el mínimo de voluntad común, que es el supuesto funcional de la democracia.<sup>14</sup> Harold J. Laski apunta que el sistema proporcionalista exige grandes circunscripciones y aumenta la influencia de los profesionales de la política; impide la relación entre representante y electores; debilita al gobierno; multiplica la abstracción y la vaguedad; facilita las tendencias disgregantes y disminuye el sentido de responsabilidad de los gobernantes.<sup>15</sup>

### 3. Caracteres del sistema propuesto

Las reformas constitucionales propuestas se mueven dentro de los principios políticos fundamentales del constitucionalismo mexicano, y obedecen a una secuencia de progreso democrático de nuestra comunidad. Se trata, como la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente lo advierte, de consolidar la estabilidad política orgánica de que México disfruta, mediante una mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, y en particular de las minoritarias.

La iniciativa denota la decisión de no llegar a la representación proporcional, sino de conservar como base sólida del sistema electoral el principio de la mayoría. En efecto, el nuevo sistema, en varios de sus aspectos, implica la preocupación por las críticas doctrinales a la representación proporcional, y aun dentro del sistema, que sigue siendo básicamente mayoritario, se observa la preocupación de evitar incurrir en los riesgos de aquel sistema. Se trata, en efecto, de un régimen de representación mayoritaria suplementado con algunas técnicas de representación proporcional, y mejor diríamos, de representación minoritaria. Ciertamente se toma una proporción de la votación total —el 2.5%— para determinar qué partidos políticos deben estar representados en la Cámara de Diputados, bajo este sistema, y un porcentaje

<sup>13</sup> Cfr. *Lecciones de derecho político*; 5a. ed., Granada, Prieto, 1954, p. 423.

<sup>14</sup> Cfr., *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 189.

<sup>15</sup> Cfr. *El Estado moderno, sus instituciones políticas y sociales*; trad. prólogo y notas de Teodoro González García, Barcelona, Bosch, 1932, t. II, p. 28.

también —el 0.5%— para precisar el número de *diputados de partido*, desde cinco hasta un tope máximo de veinte, que incluye los diputados *de base* que obtengan los partidos por el sistema electoral mayoritario. Pero desde luego el elemento principal que impide al sistema ser proporcional es el tope máximo de los diputados *de partido* y el hecho de que en caso de que un partido obtenga veinte o más diputados *de base* no se beneficia con el sistema de representación minoritaria. Así pues, en el supuesto de que los partidos obtuvieran todos una representación *de base* de más de veinte diputados, el sistema cesaría automáticamente de operar, rigiendo entonces el sistema mayoritario puro y simple.

Por otra parte, la iniciativa reconoce como uno de los motivos que le llevó a eludir la representación proporcional, la supresión que ésta normalmente implica del sistema de diputaciones por circunscripción territorial; la comunidad residente en cada distrito electoral —dijo la iniciativa— no tiene representantes en el Congreso sólo para discutir leyes, sino que, conforme a las viejas prácticas mexicanas, el diputado es también un expositor de las necesidades y problemas de su distrito y un gestor obligado del pueblo que lo eligió. En este aspecto, es cierto, la iniciativa se aparta sustancialmente de la doctrina clásica de la representación que sostiene que el diputado, una vez electo, no es representante sólo de su distrito electoral, sino de toda la nación; según estas ideas, que surgieron de los constituyentes franceses de finales del siglo xviii, y particularmente de Sieyès, los representantes designados no son mandatarios de sus electores, sino representantes legales de toda la nación; la nación entera quiere por sus representantes. Sin embargo, la doctrina apunta desde hace tiempo la irrealidad de esta ficción, y nuestros mismos textos constitucionales no admiten en toda su pureza la doctrina demoliberal de la representación política. La institución de la suplencia, como lo hace notar Tena Ramírez,<sup>16</sup> no se ajusta a la doctrina clásica de la representación política, ya que si los diputados son representantes de toda la nación, ¿qué objeto tiene que la falta de uno tenga que ser suplida, si en el cuerpo general de la Cámara está representada plenamente la voluntad nacional? Por otra parte, si bien la base general de las elecciones son circunscripciones formadas por doscientos mil habitantes o fracción que pase de cien mil, la Constitución mexicana exige que la representación de los Estados en la Cámara no sea en ningún caso menor de dos diputados y la de un Territorio, de uno. Es pues evidente que la intención del constituyente fue dotar de representación ante la diputación federal a todas las entidades federativas, como tales, independientemente de su población. La afirmación, pues, de que los diputados son representantes de la nación, está reducida por los propios textos constitucionales mexicanos.

<sup>16</sup> *Cfr., op. cit., supra* nota 6, p. 290.

Se puede deducir que otra de las críticas al proporcionalismo que la iniciativa recogió, fue la que advierte la peligrosa proliferación y omnipotencia que es frecuente adquieran los partidos políticos bajo este sistema. Para impedir la multiplicación de organizaciones ocasionales al calor de la oportunidad electoral, el sistema propuesto exige que, para tener derecho a diputados *de partido*, la organización interesada esté registrada como partido político nacional con una antigüedad mínima de un año a la fecha de las elecciones correspondientes. Para cuidar la eficacia práctica del principio de la soberanía popular en el proceso electoral, y dejar la decisión definitiva al electorado, se establece que la designación de los diputados *de partido* no será dejada al arbitrio de los partidos; sino que serán declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no habiendo alcanzado la mayoría, hayan logrado el más alto porcentaje de sufragio en relación con otros miembros del mismo partido. Con esto, dice la iniciativa, se trata de evitar la creación, o al menos la sanción legal, podríamos decir, de castas privilegiadas dentro de los partidos, que serían las que decidieran la designación específica de los diputados designados en el sistema de representación minoritaria. Con esta disposición se busca, pues, evitar una mayor mediatización de la voluntad del electorado.

En conclusión, podemos decir, nuestro sistema de representación se verá afectado con cambios conceptuales sobre el mismo que relativizan el principio antes absoluto de la elección mayoritaria, ya que se busca, dentro de la realidad política nacional, abrir la posibilidad de que las minorías tengan un mayor acceso a los cuerpos representativos. Sin embargo, la relativización del sistema mayoritario no llega a la adopción del proporcionalismo, ya que las minorías tienen una limitación en su acceso a la representación por las vías propias de este sistema.

Es importante tomar en cuenta que el sistema propuesto sólo se limita a la Diputación federal y no se hace extensivo a la Cámara de Senadores. La razón que lo impide es el principio del equilibrio y la igualdad de los Estados en la Cámara que los representa, principio que es la explicación estructural de nuestro sistema bicameral.

La modificación conceptual de nuestro régimen representativo, que afirma la conveniencia de dar acceso a las minorías a los cuerpos representativos, y que es la base de la reforma constitucional propuesta, se aplica por ahora sólo a la Cámara de Diputados federal; pero la idea, ya planteada, quizá no tarde en hacerse extensiva a la esfera de los gobiernos locales, dada la influencia predominante que tiene el constitucionalismo federal sobre las ordenaciones constitucionales de nuestras entidades federativas.

Dentro de estos breves comentarios sobre los efectos que las reformas constitucionales en trámite producen en nuestro sistema representativo, conviene señalar que la versión propuesta del artículo 54 de la Constitución, en su

fracción V, establece que tendrán igual categoría los diputados de mayoría (*o de base*, como los hemos calificado) y los *de partido*, teniendo igualdad de derechos y obligaciones y siendo ambos representantes de la nación. No obstante la igualdad formal consignada, será inevitable la vinculación de los diputados a sus partidos y a sus circunscripciones territoriales correspondientes, como la práctica lo ha demostrado en México y en todas partes.

#### 4. *Nuevas responsabilidades para los legisladores electos y los partidos políticos*

Las adiciones propuestas al artículo 63 constitucional vienen a incorporar expresamente, dentro de la situación legal de los legisladores electos, la obligación de cumplir con el primer deber que impone la elección popular: comparecer a la Cámara relativa a desempeñar el cargo.

Se dio el caso reciente en la Legislatura pasada que, celebradas las elecciones, un partido político dio órdenes a sus diputados electos de no presentarse a ejercer su cargo. Un buen número de ellos siguió las instrucciones de su partido y no comparecieron a la Cámara de Diputados. Los rebeldes fueron expulsados de su partido. Con estas medidas de estrategia electoral se interrumpe el normal desarrollo de las funciones constitucionales, prevaleciendo las decisiones de los partidos políticos sobre las obligaciones naturales de los representantes electos.

El texto propuesto como adición al artículo 63 finca, pues, la responsabilidad relativa, y remite a la ley reglamentaria el establecimiento de las sanciones aplicables, tanto para los remisos de las Cámaras, como para los partidos políticos que motivaren tales omisiones. Tal adición era técnicamente necesaria, pues el problema no hubiera podido reglamentarse en la ley sin la base constitucional suficiente y específica, ya que tratándose en nuestro concepto de una responsabilidad de tipo oficial de los legisladores, la previsión correlativa debe estar dentro del propio texto constitucional. Si el legislador ordinario llegare a considerar que la falta en cuestión amerita la privación del cargo, deberá tomarse en cuenta la necesidad de seguir el juicio especial de naturaleza política que prevén los artículos 108 y 11 de la Constitución, y el juicio que sobre el particular emitan las Cámaras acerca de la justificación o injustificación de la renuncia que prevé la adición, será uno de los presupuestos de la acusación correspondiente.

#### 5. *Recepción formal de los partidos políticos en el derecho constitucional mexicano*

Ciertamente uno de los efectos a la vista de las reformas objeto de nuestra atención será, al incorporarse éstas al texto constitucional, la incorporación

de los partidos políticos a la temática formal de nuestro derecho constitucional.

Lo anterior no quiere decir que dentro de nuestra ley fundamental no hay base para el encuadramiento jurídico de los partidos políticos. El artículo 9º de la Constitución garantiza, entre otros derechos, las libertades de reunión y asociación pacíficas que tienen los ciudadanos de la República para tomar parte en los asuntos políticos del país, y el artículo 35 constitucional, en su fracción III, ratifica tales derechos como prerrogativa del ciudadano. Creemos que con dicho fundamento el legislador ordinario reglamentó en la Ley Federal Electoral vigente, de 3 de diciembre de 1951, en su capítulo III, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, a los cuales define como "asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales y de orientación política" (artículo 27). Los partidos registrados tienen, dentro del esquema legal, el carácter de auxiliares de los organismos electorales en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral.

La Ley Federal Electoral señala los requisitos de constitución de los partidos políticos nacionales y el contenido mínimo de sus estatutos; señala la estructuración de sus órganos fundamentales y exige el registro de los partidos ante la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal. Registrados, los partidos tienen personalidad jurídica propia. Sólo tienen derecho a intervenir en las elecciones correspondientes las agrupaciones que constituidas conforme a la ley hayan obtenido su registro, por lo menos un año antes de la fecha de aquéllas. Los partidos políticos nacionales son los únicos sujetos que gozan del derecho a registrar candidaturas para cargos federales de elección popular.

En México, pues, los partidos políticos tienen un estatuto jurídico específico. Pero, hasta en tanto las reformas en trámite formen parte de nuestra ley suprema, no han tenido un reconocimiento expreso dentro de la Constitución mexicana. Éste es otro de los aciertos de las enmiendas constitucionales que hemos comentado: el reconocimiento explícito de la importancia que dentro de nuestro régimen constitucional tienen la presencia y actividad de los partidos políticos.

En efecto, se ha señalado reiteradamente que la democracia moderna no es comprensible sin la presencia y actuación de los partidos políticos, que son organizaciones que constituyen un mecanismo indispensable para lograr el interés y la colaboración del pueblo en los problemas de la nación. Finer señala los siguientes efectos positivos de un régimen de partidos: a) constituyen un lazo de unión de los problemas nacionales; b) interesan al ciudadano ordinario en la política, combatiendo su natural apatía; c) son un sistema de educación para el pueblo, al presentarle en forma simple las complejidades de la realidad política, social y económica del país; d) fijan un

orden de prioridad en las necesidades sociales, legislativas y administrativas; e) son el medio donde se forman, educan y consagran los líderes y futuros jefes de la nación; f) son corresponsables de la dirección del país, impulsando sus ideales políticos, sociales y económicos.<sup>17</sup>

Aun en los regímenes políticos que no se mueven dentro de los moldes de la democracia demoliberal, la institución del partido único muestra cómo la organización política contemporánea requiere una entidad partidista. Claro está que su función difiere de la que llenan los partidos en los regímenes multipartidistas: como señala Maurice Duverger,

el partido único tiene por objeto formar nuevas élites, crear una clase dirigente nueva, reunir y formar a los jefes políticos aptos para organizar el país... Los principales jefes políticos, administrativos y económicos son sacados del partido... el partido establece contacto directo y permanente entre el gobierno y el país... El partido da al gobierno la opinión del pueblo; da a comprender al pueblo las decisiones del gobierno.<sup>18</sup>

Es cierto que la doctrina ha hecho advertencias en el sentido de que el régimen de partidos implica serios riesgos para la democracia. Tocqueville profetizaba que los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres. Se señala, entre otras cosas, que es una tendencia fatal de los partidos la concentración oligárquica de su dirección, que ellos ejercen virtual y hasta legalmente el monopolio de la presentación de candidaturas de las elecciones, absorbiendo prácticamente al electorado —como dice Bidart Campos—,<sup>19</sup> que se convierten a veces en instrumentos de los grupos de presión que los financian, que dislocan el funcionamiento del esquema constitucional, en fin, que no siempre sobreponen el interés general al suyo particular.

Ante estas críticas, cabe considerar con Duverger que un régimen sin partidos asegura la eternización de las élites dirigentes, por nacimiento, dinero y función, y que en realidad la amenaza para la democracia no consiste en el régimen de partidos mismos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten a veces.<sup>20</sup> Más bien creemos necesario que los riesgos naturales del régimen de partidos sean previstos y prevenidos por una adecuada regulación jurídica de los mismos, procurando que cumplan las funciones positivas que realizan en favor de un desarrollo democrático sano, y evitando las actitudes que lo perjudiquen.

La recepción formal y explícita de los partidos políticos en el texto constitucional mexicano ratifica con el nuevo sistema de representación el régimen

<sup>17</sup> *Theory and Practice of Modern Government*; 2d. ed., New York, Henry Holt and Co., 1950, pp. 219 y ss.

<sup>18</sup> *Los partidos políticos*; trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957, pp. 282-283.

<sup>19</sup> *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1963, p. 492.

<sup>20</sup> *Cfr., op. cit., supra nota 18*, pp. 449-450.

legal pluripartidista en que hemos vivido. Señalar vías de acceso eficaces a las minorías políticas organizadas en partidos es muestra irrefutable de ello. Bajo el supuesto del pluripartidismo, pero señalando el inconveniente de su excesiva proliferación, el texto fundamental quiere dotar de un marco institucional adecuado al desarrollo actual de la democracia mexicana, en su aspecto político.

Corresponderá ahora al legislador federal reglamentar adecuadamente, bajo esta nueva perspectiva, a los partidos mexicanos.

Lo que sí cabe esperar es que el nuevo sistema representativo impulse a los partidos políticos mexicanos a una nueva etapa de sus actividades. Aunque aparentemente las reformas tienden a favorecer específicamente a los partidos minoritarios, el nuevo juego político mexicano que pensamos habrá de producirse representa también para ellos una perspectiva de riesgo y responsabilidades. Si bien se auspicia un instrumento eficaz de crítica al gobierno, este mecanismo servirá también para canalizar en la más alta tribuna del país la crítica a los partidos opositores. La oposición responsable y seria no es tarea fácil; los partidos que la sostengan deberán, en este nuevo ciclo de la política mexicana, ser conscientes de la responsabilidad que implica su actitud.

Lo valedero para todos los partidos, pensamos nosotros, es que un nuevo panorama se abre para ellos. Los cambios en el sistema electoral necesariamente tendrán repercusiones dentro y entre los partidos.

Es posible prever que los partidos políticos actuales que representan una auténtica y considerable corriente de opinión sobre los problemas nacionales, han de verse fortalecidos. Por el contrario, los que no han podido arraigarse como organizaciones con un mínimo de fuerza y representación, parecen estar destinados a diluirse.

Otro de los fenómenos que se pueden prever como resultado del fortalecimiento de los partidos políticos representativos, y de su mayor acceso al Parlamento, es la despolitización de los grupos de presión, que habían venido adoptando en los tiempos recientes actitudes francamente usurpadoras de los partidos, ante la relativa inoperancia de los mismos en ciertos problemas. No creemos que estos grupos, fenómeno inevitable de la sociedad contemporánea, desaparezcan totalmente; seguirán existiendo y actuando como fuerzas profesionales, económicas y sociales, organizadas, que pretenden influir para que el poder público afecte lo menos posible sus intereses particulares, y para intentar modelar la opinión pública en su favor. Lo que sí probablemente suceda es que se circunscriban a su ámbito particular en la medida que los problemas generales se traten adecuadamente por los conductos institucionales que refuerzan las reformas en trámite y, en este sentido, no tengan ya la coyuntura para actuar como entidades interesadas en problemas que por su carácter general, y eminentemente político, son la competencia propia de los partidos.

#### IV. *Comentarios finales*

Se ha subrayado suficientemente que la predicción es un método eminentemente falible tratándose de fenómenos sociales. Sin embargo, no podemos dejar de apuntar, como corolario de este limitado ensayo, las perspectivas que se vislumbran en la vida constitucional y política mexicana como consecuencias de las reformas a nuestro sistema representativo.

Es evidente que el nuevo sistema electoral propuesto para la Cámara de Diputados federal ha de generar fatalmente una serie de efectos, por ahora inexactamente previsibles, en la vida pública mexicana. Desde luego, consideramos que las reformas mencionadas constituyen la medida más seria y trascendente que se ha adoptado en México en materia de instituciones políticas, desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República. Son estas modificaciones constitucionales un esquema que promueve una nueva etapa en el desarrollo político-mexicano, que habrá de operar como un precipitador de insospechados efectos en los distintos planos del fenómeno social.

Desde luego, al dotar a las minorías políticas de un acceso más flexible al Congreso federal, se avizora la reanimación del juego parlamentario y, por ende, de la vida política. Los caracteres que muy posiblemente adquiera el debate público reforzarán el interés de los ciudadanos en la actuación política, e impulsarán a los escépticos a tomar una más responsable participación en los partidos y en los procesos comiciales.

Los nuevos cauces de la crítica a los grupos gobernantes deberán operar como responsable medio de control y colaboración del eficaz desempeño de las labores legislativas, administrativas y judiciales. Se abre así la posibilidad de que el Congreso mexicano se encuadre dentro de la función moderna de los Parlamentos, que no sólo se limitan a las tareas puramente legislativas, sino que se erigen, en el cumplimiento de sus competencias constitucionales, en foro abierto de la opinión pública. Estas nuevas rutas parlamentarias, tomando en cuenta las experiencias recientes del Congreso de la Unión, producirán a la corta una seria revisión de los métodos de trabajo de las Cámaras. Un futuro Reglamento Interior del Congreso deberá institucionalizar y regular el trabajo de las comisiones parlamentarias, la consulta a sectores interesados, la indispensable asesoría técnica que requiere la creciente complejidad de las tareas legislativas, y, respecto a la representación institucional de las minorías, las formas bajo las que se canalizará su actividad, además de los debates de Asamblea.

El régimen político mexicano, que se generó en la Constitución revolucionaria de 1917 y que ha mostrado como cualidad especial su ductilidad para adaptarse a los requerimientos de la evolución nacional, adquiere ahora una nueva perspectiva. Dicho régimen ha impulsado un marcado crecimiento en

los aspectos económicos, sociales y culturales de nuestro desarrollo; hasta ahora, se había puesto el acento en estos renglones, en congruencia con el concepto integral de democracia que es sustento de nuestro régimen constitucional y político, y que ha recogido el artículo 3º de nuestra ley suprema al considerar la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Las reformas políticas que ahora se intentan reconocen implícitamente que habiéndose logrado ya un avance considerable en la creación y fortalecimiento de la infraestructura socio-económica de un régimen democrático más perfecto, es necesario dotar al país de los mecanismos políticos que, sin apresuramientos que podrían afectar el clima de estabilidad en que afortunadamente hemos vivido durante las últimas tres décadas, equilibren la estructura institucional con los demás aspectos de la vida social y patrocinen una aceleración en los aspectos políticos de nuestro desarrollo general.