

A REFORMA POLITICA DE 1986

COMENTARIOS SOBRE
LAS REFORMAS
A LOS ARTICULOS
52, 53, 54, 56, 60 Y 77
DE LA CONSTITUCION
POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS



Ernesto Vega Montáñez*

67

I.- Introducción

El 17 de junio de 1986, el Presidente de la República expidió un acuerdo mediante el cual convocó a los partidos políticos, a las asociaciones políticas, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en audiencias de consulta sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Se celebraron dieciséis audiencias en el Distrito Federal y cuatro regionales.

El día 3 de noviembre de 1986, el Presidente envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a los artículos 52, 53, 56, 60 y 77 de la Constitución. También remitió una iniciativa al Código Federal Electoral que, después de ser discutida y aprobada en el Congreso de la Unión, vino a derogar y a sustituir a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

*Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-X

Estos comentarios se referirán a la Reforma Política contenida en los artículos constitucionales citados. El análisis del Código Federal Electoral, será motivo de otro trabajo.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, el Presidente afirma: "Desde mi campaña, en la que solicité el voto electoral para acceder a la presidencia de la república, escuché la legítima demanda de los ciudadanos para que profundizáramos todos, Gobierno, Partidos, Sociedad Civil y Estado en el proceso de reforma política y la consiguiente renovación de la democracia electoral". Más adelante agrega: "Al tomar posesión de la Presidencia de la República afirmé que haríamos cambios cualitativos a nuestra vida democrática".

¿Las reformas constitucionales aprobadas, recogen las aspiraciones expresadas en la consulta popular y reflejan las promesas que el Presidente hizo a la nación?

En la misma exposición de motivos se asienta expresamente que: "El rasgo común de la consulta fue el deseo de los participantes de darle a nuestra democracia política electoral instrumentos de modernización y eficacia que aseguren la expresión justa de la voluntad general, la vigencia del régimen representativo,

el respeto del pluralismo ideológico, la conformación de un régimen en el que todos los partidos políticos disfruten de oportunidades, y el perfeccionamiento de los mecanismos electorales para asegurar la autenticidad del sufragio, la representatividad del voto, la confiabilidad de la elección".¹

¿Las reformas constitucionales aprobadas, recogen las aspiraciones expresadas en la consulta popular y reflejan las promesas que el Presidente hizo a la nación?

Tales son las preguntas a las que habré de dar respuesta en el cuerpo de estos comentarios.

Cabe mencionar que el mismo día en que llegó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la Iniciativa de Reformas constitucionales (3 de noviembre de 1986), los diputados de cinco grupos parlamentarios (PSUM, PAN, PMT, PRT, PDM) presentaron conjuntamente una iniciativa de reformas a los artículos 41, 52, 53, 56, 57 y 60 constitucionales, que constituyó una alternativa de reformas al sistema político que impera y a la composición de la Cámara de Diputados y de Senadores. Esta iniciativa no fue aprobada, pero para efectos de comparación entre uno y otros proyectos políticos mencionaremos en un apartado especial las características principales de la iniciativa de los grupos parlamentarios de oposición.

Evidentemente las reformas aprobadas² se dan en un contexto económico y social de aguda crisis económica. Las reformas políticas no se dan alejadas de ese entorno y de la perspectiva de la sucesión presidencial que se llevará a cabo en 1988. Los signos de la crisis económica presiden nuestra vida cotidiana: la inflación mantiene su taza, el deterioro del aparato productivo sigue su curso, las deudas externas e interna absorben más de la mitad del gasto público,

¹ Iniciativa suscrita por el Presidente de la República, de fecha 3 de noviembre de 1986 dirigida a los C.C. Secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, páginas XII, XIII y XVI.

² Las Reformas Constitucionales aprobadas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el día 15 de diciembre de 1986, páginas 2 y 3.

el poder adquisitivo del salario cada día es menor, el desempleo aumenta y los mínimos de bienestar decrecen. La crisis económica todavía no se convierte en política, pero hacia ello apunta insistentemente. Sin embargo, estos comentarios no tienen el propósito de estudiar dichos aspectos en relación con la reforma política. Su finalidad es realizar un análisis comparativo entre los principios y composición de los órganos legislativos anteriores, especialmente de la Cámara de Diputados y los que habremos de tener en un futuro inmediato. Sólo pretendo dejar asentado que los elementos estructurales de la sociedad juegan en la reforma un aspecto sustancial, que no son objeto de este trabajo.

II.- Composición de la Cámara de Diputados

Las reformas aprobadas se dan en un contexto económico y social de aguda crisis económica y en torno a la perspectiva de la sucesión presidencial de 1988.

Los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución determinan la forma de integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Para darnos cuenta del contenido de las reformas aprobadas en 1986, considero que un camino pertinente es el de comparar los dispositivos jurídicos derogados y los

que se aplicarán para la nueva composición de ese órgano legislativo. Esta vía formal nos permitirá encontrar similitudes y diferencias entre uno y otro sistema.

1.- El artículo 52 Constitucional anterior, establecía que: "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y hasta 100 diputados que serán electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

La reforma constitucional aprobada, dispone que: "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

En una primera aproximación, la reforma política por lo que se refiere al artículo 52 Constitucional, se reduce a mantener igual que el anterior, el denominado sistema mixto de "representación proporcional con dominante mayoritario" que se instituyó en la reforma política de 1977.

Otra coincidencia es que se mantiene igual el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa: 300 diputados.

Una tercera similitud es que se preserva como mecanismo para elegir a los diputados de mayoría relativa el distrito electoral.³

³ Este sistema, desde mi punto de vista, además de constituir una tradición política, en gran medida ha servido para preservar viejos vicios en los procesos electorales y en las prácticas políticas, al propiciar el "clientelismo político", el cacicazgo y la gestoría de servicios, como mecanismos encaminados a controlar y manipular el voto de los ciudadanos. El Distrito Electoral, como división geográfica para recibir el sufragio de los electores, me parece válido; pero el Distrito electoral como forma de organización política, como instancia directa de vinculación política entre el diputado y los habitantes de un determinado territorio, no están previstos en nuestro régimen constitucional.

En la exposición de motivos de la iniciativa (página XX) se argumenta refiriéndose a la reforma propuesta: "... mantiene la sencillez y claridad del sistema de mayoría, lo que hace más accesible al electorado; por ello permite al elector un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que los partidos políticos le ofrecen: *hace posible la identificación entre representantes y representados y una mayor vinculación y responsabilidad del representante popular ante sus electores*". Y en la página XXVII se afirma: "El principio de mayoría actúa, desde luego en exclusiva, en los distritos uninominales. En virtud de su operación el electorado del Distrito identifica candidatos y fórmulas, no sólo idearios y plataformas. Los representantes designados así, quedan obligados a mantener una relación viva y directa con el electorado para conservar la posición mayoritaria de su partido. Se refuerza así la responsabilidad entre representantes y representados". Estas argumentaciones de la iniciativa presidencial, en mi opinión, distorsionan el mandato contenido en el artículo 51 Constitucional, que determina: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años...". Ciertamente para el proceso de elección de los diputados, se utiliza la división territorial distrital; pero una vez electo el diputado, su obligación y compromiso como legislador, no es con su distrito electoral, sino con toda la población del país; se convierte en representante de la Nación y debe legislar para el país en su conjunto. Si fuera válido lo afirmado en la exposición de motivos de la iniciativa ¿En qué condición quedarían los diputados electos por el principio de representación proporcional? Resulta claro que tanto los diputados electos por mayoría relativa como los de representación proporcional tienen igual representatividad, ostentan la misma jerarquía y tienen iguales derechos, funciones y obligaciones. Por tales razones estimo que las argumentaciones hechas en la exposición de motivos, que he transcrito, distorsionan los principios, estructura y funciones de la Cámara de Diputados. Esto lo menciono como una incongruencia de la iniciativa presidencial, con la teoría constitucional mexicana sobre la representatividad de los diputados.

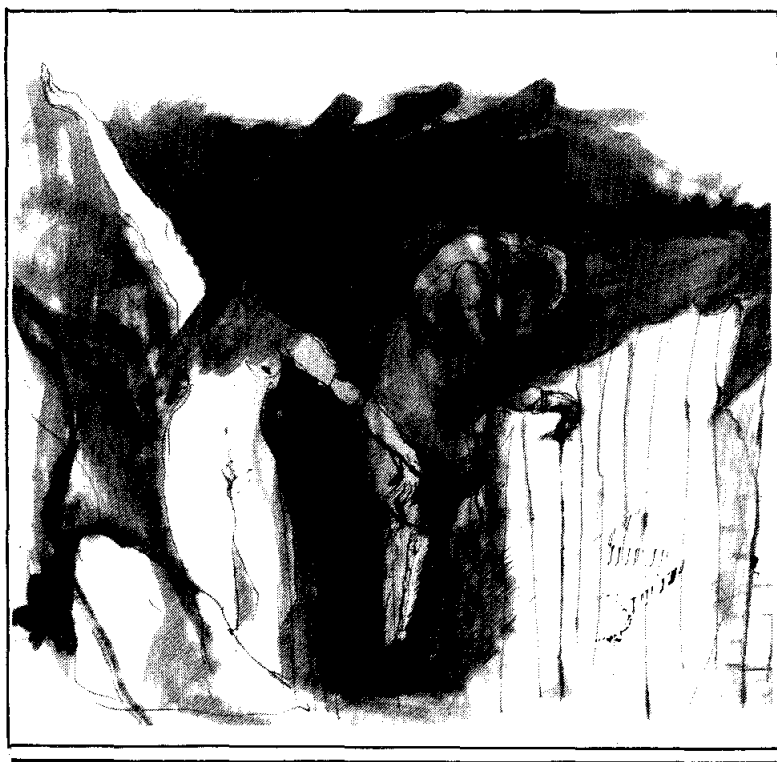
Por otra parte, tratándose del mismo artículo 52 Constitucional, la diferencia entre el texto anterior y el aprobado en 1986, es que en 1977 se estableció que habría 100 diputados electos por el sistema de representación proporcional, y en 1986 se eleva a 200 el número de ellos. Lo anterior no significa que los 200 diputados de representación deberán ser asignados a los partidos políticos de oposición, como lo veremos al cuestionar el artículo 54 aprobado. El hecho de elevar a 200 el número de diputados de representación proporcional, de manera general ha sido considerado como un avance que permitirá a los partidos políticos aumentar su número de representantes en la Cámara.

2.- La reforma al artículo 53 Constitucional, aprobada en 1986, se constriñe a adecuar el texto del párrafo segundo a las nuevas condiciones, incorporándole el número de 200 diputados que deben ser electos por el sistema de representación proporcional y, a disponer que habrá cinco circunscripciones plurinominales. En el texto del artículo 53 derogado se establecía que: "... se constituirán hasta cinco circunscripciones".

El hecho de que en la reforma se determine tajantemente que habrá cinco circunscripciones, tiene implicaciones políticas importantes.

En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales promulgada en 1977, para asignar a los diputados de representación proporcional, se establecieron dos fórmulas: a) Representatividad mínima (artículos 158 y 159) y b) Primera proporcionalidad (artículos 160 y 161), además de que la Comisión Federal Electoral podía fijar en cada elección el número de circunscripciones que juzgara pertinente, sin exceder de cinco. El mecanismo electoral que permitió al gobierno propiciar que en la Cámara de Diputados estuviesen representados todos los partidos políticos de oposición y que los partidos de menor peso político tuvieran mayor número de diputados, fue la de inclinarse por la existencia de cinco circunscripciones y el aplicar la fórmula de primera proporcionalidad. Mediante este método, el Gobierno por conducto de la Comisión Federal Electoral, favoreció la sobre-representación de los partidos que menores cantidades de votos obtuvieron y que le son afines (PPS, PST, PARM) y la subrepresentación de los partidos de oposición que mayor presencia política tienen (PAN, PSUM). En este artículo 53 que comento se recogen esa experiencia política y ese propósito gubernamental. El Código Federal Electoral⁴ dispone que para la asignación de diputados se utilizará la fórmula de primera proporcionalidad. Desaparece la fórmula de "representatividad mínima".

⁴ El Código Federal Electoral fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1987. Este código, en los artículos 208 a 213 señala la fórmula y los procedimientos para la asignación de diputados.



3.- La reforma al artículo 54 Constitucional es la más compleja y la que ofrece mayor material de discusión.

Los textos del primer párrafo y de la fracción I del artículo 54 aprobado son iguales a los anteriores, con la única variación de señalar 200 diputados que sean electos por el principio de representación proporcional.

La fracción II dispone que: "Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los siguientes supuestos:

"A.- Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos.

B.- Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara".

Las disposiciones de esta fracción II tienden a que la representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados corresponda a la votación obtenida nacionalmente; pero están destacando como eje del sistema el principio de mayoría relativa que frecuentemente lleva a una sobre-representación del partido mayoritario. También se dirigen a fijar claramente los casos en que partidos políticos no tienen derecho a que se les asignen diputados de representación proporcional.

La fracción II del artículo 54 derogado, establece que: "... tiene derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional todo partido que haya alcanzado el 1.5% de la votación nacional y que *no haya obtenido sesenta o más constancias de mayoría*". Al derogarse esta última disposición, se abrió el camino para que todos los partidos políticos participen en la asignación de diputados de representación proporcional, incluyendo al partido del Gobierno.

Por considerarlas de suma importancia, a continuación se transcriben las fracciones III y IV del artículo 54 aprobado.

"Fracción III: Al partido que cumpla con lo dispuesto por las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. La ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

"Fracción IV: En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules, son las siguientes:

"A.- Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de



representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

"B.-Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representen más del 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

"C.-Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

"D.-En el supuesto anterior, y en el caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por mayoría relativa."

El inciso C de la fracción IV del artículo 54 Constitucional aprobado abre la posibilidad de elecciones indirectas, garantizando al partido oficial la posibilidad de no perder la mayoría absoluta de votos.

La fracción IV establece un mecanismo de corrección y complementación de los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional (incisos A y B), reforma que en mi concepto constituye un ligero avance, pero que dista en gran medida, de llegar a consolidar la real representación proporcional de los partidos en la Cámara de Diputados.

73

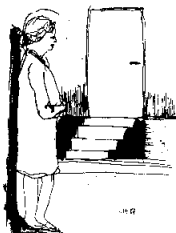
En el inciso C de la fracción IV del artículo 54 Constitucional aprobado, en mi opinión se rompe con varios principios de nuestra teoría Constitucional y del sistema político mexicano, que creo constituyen no un avance político, sino un claro retroceso en el desarrollo de nuestra democracia. Estas consideraciones de ruptura y regresión son desde mi punto de vista las siguientes:

a.- Las elecciones indirectas

Durante el siglo pasado los procesos electorales se realizaban mediante el procedimiento de elecciones indirectas de primero o segundo grados. A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se instituyó la elección directa para conformar la representación nacional. Este ordenamiento jurídico en su artículo 54 dispuso que: "La elección de diputados será directa...". El artículo 56 estableció que la Cámara de Senadores sería "electa directamente" y el artículo 81 también resolvió que el Presidente de la República debe ser electo por votación directa.

Con motivo de la reforma política de 1977, desapareció del artículo 54 Constitucional el mandato de que los diputados deberían ser electos por voto directo. Tal hecho pasó casi inadvertido, no obstante que implica una modificación importante en la forma de integrar el órgano de representación popular. En la reforma de 1986, se incurrió en esa misma omisión. En el texto Constitucional vigente ya no existe la disposición de que los diputados al Congreso de la Unión deban ser electos en forma directa. Esto me parece grave.

En mi opinión, fue un significativo avance introducir en la reforma de 1977, el sistema de representación proporcional, aunque fuese



limitado. Estimo que no existe contradicción alguna entre el sistema de elección directa de los diputados o de cualquier otro órgano de representación popular y el sistema de representación proporcional. En este último régimen opera válidamente el voto directo. El número de miembros que corresponde a cada partido en los órganos de representación popular está determinado por el voto directo de los sufragantes.

El sistema de representación proporcional recoge en forma directa y de manera más precisa la voluntad popular y refleja el peso político que cada partido tiene. Esto desde luego, pensando en elecciones imparciales que se realicen en igualdad de condiciones.

Tengo la impresión de que el inciso C de la fracción IV del artículo Constitucional aprobado en 1986, introduce veladamente un mecanismo de elección indirecta. Tal inciso establece: "Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara". Este precepto Constitucional abre la posibilidad real de una elección indirecta, pues es a la mayoría de diputados electos —valga la redundancia— por mayoría relativa, a quien corresponde determinar la mayoría absoluta de la Cámara, sin que en ello intervengan en forma directa los electores. Formalmente a esto conduce la reforma aprobada, que por otro lado, constituye una garantía para el partido oficial, consistente en mantener a toda costa el control de las decisiones de la Cámara de Diputados. Sin duda puede considerarse como una válvula de seguridad para la simbiosis Partido-Gobierno ante la posibilidad de perder la mayoría absoluta de votos.

b.- Representación sin votos

El mismo inciso C de la fracción IV del artículo 54 aprobado, también propicia que surja la posibilidad de que exista una representación popular sin votos. En efecto, en el supuesto de que un partido no haya alcanzado la mayoría absoluta de la votación nacional, ni logre la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados con sus constancias de mayoría relativa, pero que tenga la mayoría relativa, por este último hecho, se le asignarán diputados de representación proporcional —en detrimento de los demás partidos— hasta alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En tal hipótesis, se le otorgará al partido en cuestión, una mayor cantidad de diputados que la que le corresponde o que merece según sus votos obtenidos. Esto es, tendrá un número de diputados que no estarán respaldados por votos de los electores.

c.- Mayoría relativa y gobierno "estable y eficaz"

Llama mi atención que, en la exposición de motivos de la iniciativa de Reformas Constitucionales, en la página XXI, se sostenga que: "Las reformas hoy propuestas mantienen el sistema electoral mixto que permite la integración de una mayoría efectiva para que opere un gobierno estable y eficaz...". Estos propósitos políticos del actual bloque en el poder, encuentran expresión jurídica en la reforma aprobada contenida en el artículo 54 Constitucional.



Sin embargo, esas intenciones políticas y su concreción jurídica, en mi opinión distorsionan el concepto de soberanía y ejercicio de ella contenidos en el artículo 39 Constitucional⁵ que determina: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Ciertamente, las posibilidades jurídicas de que la mayoría relativa determina a la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, de que puedan surgir elecciones indirectas y de que pueda existir representación sin votos de por medio —novedades introducidas en el artículo 54 Constitucional— llevan a lograr efectivamente la integración de una mayoría efectiva para que opere un gobierno estable y eficaz; pero en ningún precepto constitucional se habla de que la estructura del Estado Mexicano deba estar basada en una mayoría efectiva y que se persiga un gobierno "estable y eficaz": por el contrario, el dispositivo constitucional ordena que todo poder emana del pueblo, se instituye para beneficio de éste y se reconoce explícitamente que el pueblo, en todo tiempo, tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. En el texto del artículo 39, se privilegia la decisión política del pueblo mexicano; en la reforma aprobada se privilegia el propósito gubernamental de lograr la formación de una mayoría que permita un gobierno estable.

⁵ El concepto de soberanía es histórico; no es unívoco. No es suficiente una nota marginal para explicarlo. Los sentidos en que lo utilizo en este trabajo son los siguientes: a) Nuestra organización constitucional se sustenta en torno al concepto de soberanía; b) En su función internacional, significa la no sujeción de un Estado Nacional a otro, esto es, como dice Felipe Tena Ramírez: "La independencia es, pues, cualidad de la soberanía exterior", en: *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978, 16a. edición, pág. 4; y c) El sujeto de la soberanía, no es el Estado ni los diversos órganos del poder público, sino el pueblo como lo establece el artículo 39 Constitucional transcrito.

III.- Composición de la Cámara de Senadores

La reforma constitucional —por lo que se refiere al Senado— no introdujo cambios cualitativos. Era esperada alguna modalidad que favoreciera la integración pluripartidista de esta Cámara. No fue así. Se mantiene intacta la fórmula de mayoría simple para la elección de los senadores y permanece igual el número de miembros de este órgano legislativo: dos Senadores por cada uno de los Estados de la República y dos por el Distrito Federal.

El único cambio consistió en establecer en el artículo 56 Constitucional que la Cámara de Senadores se renovará por mitad cada tres años. El texto anterior, disponía que los senadores serían electos en su totalidad cada seis años.

IV.- Modificaciones al artículo 60 Constitucional

El artículo 60 aprobado, aporta dos cambios en materia electoral: la responsabilidad de la organización de los procesos electorales y la creación de un Tribunal Federal Electoral.

El anterior artículo 60 Constitucional establecía en su párrafo primero, que la Cámara de Diputados calificaría la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integraría con 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos uninominales (mayoría relativa), designados por el partido

que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales (representación proporcional), designados por los partidos políticos, proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral.

La reforma aprobada en 1986, señala que cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros (persiste el sistema de autocalificación) pero introduce como cambio que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los "presuntos" diputados que hubieran obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Como se aprobó que la Cámara de Diputados se integre con 500 miembros, el Colegio Electoral en la siguiente elección se compondrá de 500 "presuntos" diputados. Esta es la novedad.

Sobre la calificación de la elección de senadores se mantuvo el mismo sistema. Sólo se adecuó la normatividad para la calificación de las elecciones en función de que el Senado se renovaría por mitad, cada tres años.

El anterior artículo 60 disponía en sus párrafos tercero y cuarto, que procedía el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Tales párrafos fueron derogados. Consiguientemente, no procederá el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, con motivos de calificación de las elecciones.

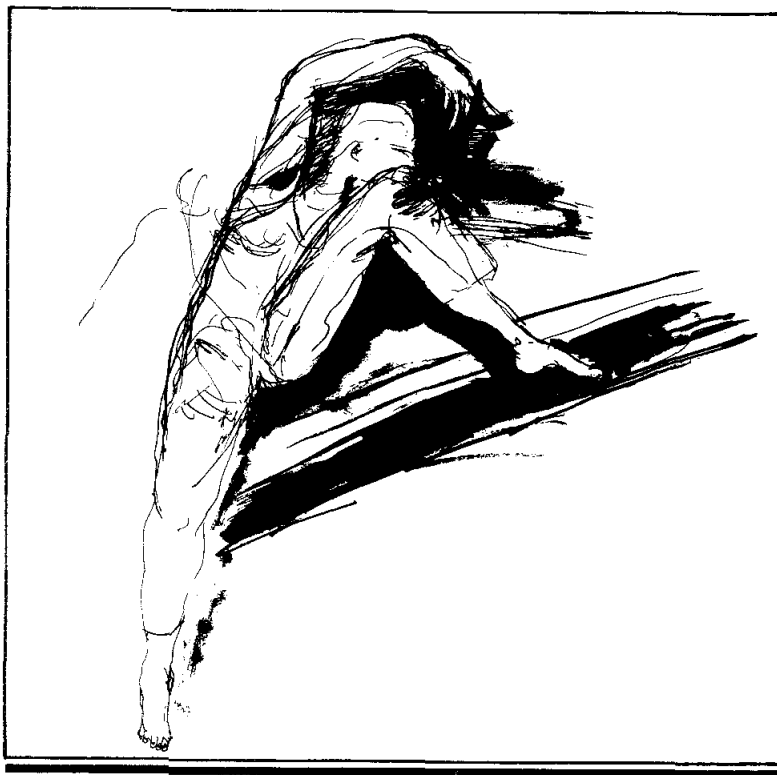
El artículo 60 aprobado, aporta dos cambios importantes en materia electoral; uno relativo a la responsabilidad de la organización de los procesos electorales, y otro a la creación de un Tribunal Federal Electoral.

Con respecto al primer punto, cabe mencionar que durante mucho tiempo las fuerzas democráticas del país han pugnado por la imparcialidad de los procesos electorales, y diversas corrientes ideológicas han demandado que los procesos electorales estén en manos exclusi-

vamente de las organizaciones políticas y de los ciudadanos. Tales corrientes consideran que ese es el mejor método para garantizar el respeto al voto, imparcialidad en los procedimientos electorales, confianza en los comicios y la legitimidad del poder público. Como antecedente jurídico, cabe aclarar que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, establecía en su artículo 76 que: "El Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral...". En la consulta popular para la "renovación política", diversas tendencias, partidos y organizaciones sociales, se manifestaron en el sentido de que los procesos electorales debían ser manejados por las organizaciones políticas y los ciudadanos sin injerencia de los poderes públicos.

Esa demanda fue desechada. El párrafo cuarto del artículo 60 aprobado resuelve: "Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales...". En esta reforma se expresa con toda claridad la voluntad del Gobierno de seguir manejando los procesos electorales por medio de los órganos que directamente controla. Más adelante, en el mismo párrafo se matiza esta situación y secundariamente se retoma la solución de la reforma de 1977, al apuntar que: "La Ley determinará los órganos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos...".

Con referencia a la creación de un Tribunal Federal Electoral que fue aprobado, también creo que son pertinentes algunos comentarios. Organizaciones políticas, sociales y ciudadanas en la consulta



popular demandaron la creación de un Tribunal Federal Electoral. Sobre esta cuestión hubo cierta confusión y discrepancia en cuanto a la naturaleza de ese órgano. Algunos pensaban en un órgano jurisdiccional (que resolviera conforme a derecho las controversias electorales sin subordinación al poder judicial) y otros, lo concebían como la máxima instancia de organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Entre ellos, el Partido Socialista Unificado de México pretendía que este Tribunal substituyera a la Comisión Federal Electoral, se integrara democráticamente y fuera independiente de los órganos del gobierno.

La iniciativa presidencial, de manera tibia, recogió tal demanda y se inclinó por un Tribunal Jurisdiccional Limitado. En la reforma aprobada en 1986, en el artículo 60 se contempla la creación de un Tribunal Federal Electoral que tendrá: "La competencia que determine la Ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y solo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones". En mi opinión, tal tribunal dista mucho de serlo. Un tribunal que juzga conforme a derecho, debe caracterizarse porque sus resoluciones sean definitivas, debe proporcionar seguridad jurídica y, cuando sus resoluciones no sean impugnables o apelables, deben imponerse hasta por los medios coactivos de que dispone el gobierno. Si un tribunal no tiene esas características no es Tribunal Jurisdiccional. El tribunal que propone la iniciativa aprobada, es un órgano juzgador de las elecciones que no puede resolver en definitiva. Al Colegio Electoral corresponde la última palabra.

Al margen de las anteriores consideraciones de técnica jurídica, con todas sus limitaciones, puede estimarse que la creación del citado Tribunal, expresa un avance político que ofrece algunas posibilidades reales de influir en la resolución de los conflictos electorales.

V.- La propuesta de los partidos de oposición

Anteriormente había mencionado que el mismo día en que entró a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley enviada por el Presidente de la República, cinco partidos políticos nacionales (PSUM, PAN, PRT, PDM) conjuntamente presentaron una iniciativa de Ley, cuyo contenido principal se sintetiza a continuación:

- 1.- Afiliación individual y voluntaria a partidos políticos. Prohibición de afiliación a los partidos de personas morales y organizaciones sociales.
- 2.- En los procesos electorales federales y locales los partidos políticos deberán contar equitativamente con recursos para la obtención del sufragio popular. Prohibir la utilización de toda clase de recursos públicos de la Federación, de los Estados y Municipios en las campañas electorales y sancionar penalmente a las autoridades, partidos y personas que utilicen recursos no permitidos por la Ley. Ningún partido podrá utilizar los símbolos y emblemas nacionales como distintivos electorales.
- 3.- La Cámara de Diputados deberá integrarse por 400 diputados, electos todos por el sistema de representación proporcional. Por cada Estado por lo menos habrá 3 diputados. Señala el procedimiento para la asignación de diputados.



- 4.- Proponen que los senadores sean electos por el sistema de representación proporcional y existan cinco senadores por cada entidad federativa. Proponen un procedimiento para la elección de senadores por el sistema único de representación proporcional.
- 5.- Proponen un organismo público, autónomo, permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que prepare, organice y vigile los procesos electorales.
- 6.- La creación de un Tribunal Federal Electoral, que reconozca y resuelva en última instancia sobre la calificación de las elecciones de diputados y senadores que realice la Comisión Federal Electoral, integrado por: una tercera parte será designada por los partidos políticos, otra tercera parte por ciudadanos designados por insaculación y la otra tercera parte por magistrados de la Suprema Corte designados por insaculación. Este tribunal sustituirá a los Colegios Electorales.

VI.- Conclusiones

1.- Lo que se presentó como una reforma política, que propondría cambios cualitativos para asegurar la expresión justa de la voluntad general, el respeto al pluralismo ideológico y la renovación de la democracia electoral, en mi opinión, no respondió a las expectativas que generó, ni a las aspiraciones y demandas planteadas por los partidos políticos, organizaciones sociales y ciudadanos interesados en el mejoramiento de nuestro sistema político y en el perfeccionamiento de nuestra democracia.

2.- El bloque dominante evidencia la falta de voluntad política para avanzar seriamente en el establecimiento de un régimen político

plural en el que los partidos políticos tengan igualdad de condiciones en la disputa y ejercicio del poder público y que el peso político de éstos se refleje realmente en los órganos de representación popular.

3.- La mayoría parlamentaria del partido del gobierno fue incapaz para admitir la más leve modificación del texto de la iniciativa del Presidente. La aprobó íntegramente sin quitarle ni una coma.

La alternativa política contenida en la iniciativa de cinco partidos de oposición fue rechazada totalmente.

4.- El contenido de la reforma aprobada es muy limitado. En poco contribuye a la apertura política que reclaman amplias corrientes de opinión, a la legitimidad del poder público y a la credibilidad de los procesos electorales.

5.- Mantener el sistema mixto de "representación proporcional con dominante mayoritario" y el distrito electoral como bases de elección de los diputados de ninguna manera puede considerarse reforma. Elevar a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, puede considerarse como un ligero avance, pues permite a los partidos políticos de oposición aumentar en su conjunto el porcentaje de representación en la Cámara de Diputados, ya que el partido mayoritario no podrá tener más de 350 diputados, es decir, el 70% de 500. La reforma de 1977 permitía a los partidos de oposición obtener *el 100% de diputados por el sistema de representación proporcional*, 25% del total de 400 diputados. También puede considerarse como avance, establecer un mecanismo único (una sola boleta electoral) para elegir tanto a los diputados de mayoría relativa como a los de representación proporcional.

6.- Las reglas contenidas en la fracción IV del artículo 54 Constitucional para asignar los diputados de representación proporcional, en mi concepto, constituyen un franco retroceso, en razón de que abre la posibilidad de que existan elecciones indirectas y representantes populares que no estén respaldados por votos. También significa un retroceso la disposición jurídica que establece que la mayoría relativa determine a la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Estas "novedades" para mí, entrañan distorsiones de nuestra teoría y prácticas constitucionales, que giran en torno a la idea de soberanía popular y al principio de que todos los órganos de representación deben ser electos directamente.

7.- La reforma sobre el Senado no constituye un cambio cualitativo. Renovar por mitad la Cámara cada tres años es una modificación que esencialmente no altera la estructura, composición ni las funciones de ésta Cámara. El bloque dominante no accedió a una integración plural. Por cierto, renovar la Cámara por mitad fue un mecanismo que se implantó en la Constitución de 1824.

8.- Estimo que elevar a rango constitucional la disposición consistente en que: "corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales", significa un retroceso en virtud de que ha sido una exigencia de muchos sectores de la sociedad que la organización de las actividades comiciales estén a cargo de los partidos políticos y de los ciudadanos. Mientras los órganos del poder público sean los encargados de realizar las elecciones continuará la falta de confiabilidad en los procesos electorales y existirá duda sobre la legitimidad de los órganos de representación popular.

