

# De la constitucionalidad electoral

## Un diálogo en tres escenarios y un epílogo\*

Juan Real Ledezma\*\*



### Escenario 1. En un pasillo

**Apolodoro** ("Don de Apolo", novel maestro de Derecho). ¿Qué hay de nuevo Ion, buscando a tu maestro asesor de tesis?

**Ion** ("El que camina, el caminante", joven estudiante de Derecho). No, más bien divagaba un poco, tratando de aclarar mis ideas, para ver si ahora puedo concretizar el tema.

**A.** ¿Y cuál es la temática que tanto te inquieta?

**I.** Pues no sé, pero desde que llevé los cursos de Derecho Constitucional, y sobre todo en estos últimos dos años, en que tanto se ha tratado y debatido sobre la participación confiada y confiable de los ciudadanos en las elecciones, la validez de los procesos electorales y la validación de los resultados, me pregunto si en efecto el Derecho es el instrumento más apropiado para transitar hacia la democracia, o si más bien ha sido el medio en manos de los detentadores del poder, alejándolo precisamente de su principal cometido: la consecución de la justicia.

**A.** Pues por el escepticismo con que has hablado, desde la perspectiva de la carrera que elegiste, me da la impresión de que atraviesas, diríamos, por una "crisis de fe". Para decirlo en términos mitológicos, como que ya no confías mucho en Themis, la diosa del Derecho, y en su hija Dike, la justicia, te has de acordar de aquel célebre pasaje de *Los trabajos y los días* de Hesíodo: "Las bestias y los peces y las aves se devoran entre sí. Pero el hijo de Cronos (Zeus) dio

a los hombres la justicia (Dike), y es con mucho lo mejor que tienen".<sup>1</sup>

**I.** Puede que tengas razón respecto a lo que irónicamente has llamado "mi crisis de fe" en Dike; la verdad es que nunca me lo había planteado así.

**A.** Bien, ya ves que la ironía, después de todo, puede provocar un movimiento de neuronas.

**I.** Así es, pero cuando menos admitirás que cualquiera que haya estudiado mínimamente la Constitución Política de 1917 enseguida se cuestionará qué hay detrás de tantas reformas. Por mencionar algunos datos de 1917 a 1977, según un estudio del maestro Felipe Tena Ramírez, se hicieron 178 reformas y adiciones,<sup>2</sup> y tan sólo en 1993 se le hicieron 26, más una en lo que va de 1994. Me atrevería afirmar que esto es un caso único en el mundo. Sin olvidar las grandes transformaciones que el país ha experimentado ¿realmente eran necesarias tantas reformas? ¿Cuántas veces las transformaciones del país han sido meros pretextos para justificar -como diría don Daniel Cosío Villegas- el estilo personal de gobernar del presidente de la República en turno, sometiendo al poder legislativo, ya que él es quien propone las reformas y siempre los legisladores se las aprueban? Muchos coinciden en señalar lo anterior como una de las causas fundamentales por las que el ciudadano no ejerce su derecho al voto, al sentir que su voluntad en poco o en nada se toma en cuenta.

**A.** Si, en mucho coincido contigo.

**I.** Ya ves ahora en donde estriba básicamente la dificultad, para centrarme en algún tema del Derecho Constitucional para hacerlo objeto de tesis, si mucho es lo que se ha estudiado y propuesto, pero poco o nada es lo que se hace realidad, y en ese sentido estoy como los electores escépticos.

\* Con permiso de los maestros Platón y Eduardo García Maynez, autores respectivamente de los *Diálogos* y *Diálogos Jurídicos*.

\*\* Profesor de la carrera de Derecho, División de Ciencias del Hombre y del Hábitat, ITESO.

**A.** Al respecto me gustaría citarte uno de los criterios clasificadores que el constitucionalista Jorge Carpizo atribuye a la Constitución, aprovechando el libro que traes (lo toma y lee):

En la terminología de (Karl) Loewenstein, tenemos una Constitución nominal, ya que no existe una concordancia absoluta entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a causa de una serie de factores sociales, económicos y políticos; pero hay la esperanza de que tarde o temprano podamos alcanzar dicha concordancia y lograr una Constitución normativa.<sup>3</sup>

**I.** ¿Cuándo escribió eso Carpizo?

**A.** Pues la edición es de 1981.

**I.** Y a más de diez años, ¿será más tarde o más temprano para lograr la transformación de una Constitución nominal a una normativa?

**A.** Para no enfrascarnos en una prolongada discusión bizantina sobre el tema, te propongo que hagamos algunas conceptualizaciones sobre los fundamentos del sistema representativo, que analicemos la evolución del ejercicio del sufragio o voto y de los sistemas electorales y que finalmente nos centremos en las características de la actual legislación electoral. Así yo desempolvaré algunos conocimientos y a ti quizás te sirva para tu tesis. ¿Qué te parece?

**I.** Excelente.

**A.** Pues entonces pasemos a la biblioteca, para disponer de las fuentes adecuadas.

**I.** Adelante y que tu patrón Apolo te asista.

**A.** Y a ti que te ilumine el seso.

## **Escenario 2. En la biblioteca**

**A.** Convendría establecer que los rasgos políticos característicos del Estado moderno son la soberanía popular, la representación política, la división de poderes, los derechos individuales y la subordinación del Estado al Derecho, los cuales han sido plasmados tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, como en nuestra Constitución Política, sin olvidar que sólo se logró después de tantas confrontaciones ideológicas y guerras. Por ahora, como habíamos quedado, limitémonos a conceptualizar algunos fundamentos del sistema representativo. ¿Por cuál te gustaría empezar?

**I.** Pues por la importancia y las funciones de las elecciones.

**A.** Muy bien, puesto que las elecciones constituyen hasta hoy el medio por excelencia para que los ciudadanos expresen sus voluntades respecto a quiénes los deben gobernar, bajo qué programa y cuál es el proyecto de nación que aspiran construir.

**I.** Agregaría que en México las elecciones son el único medio constitucional para elegir a los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo, según lo prescriben, respectivamente, los artículos 35 y 36 al enunciar las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos. Pero a nivel doctrinal, ¿qué otras funciones se les atribuyen?

**A.** La mayoría de los tratadistas señalan como las más significativas: producir la representación, producir gobierno y ofrecer legitimación. Arturo Núñez agrega las siguientes: formar ciudadanos; reclutar y promover al personal político; expresar e integrar la pluralidad ideológica y política de la comunidad nacional; movilizar a la ciudadanía en torno a programas y proyectos políticos e intereses partidistas específicos; coadyudar a la educación cívica del pueblo; comunicar entre sí a gobernantes y gobernados, de tal modo que éstos controlen y evalúen el desempeño de aquéllos; disputar la orientación sobre el sentido y los alcances de las políticas públicas; transferir el poder público en forma ordenada y pacífica, y dirimir conflictos mediante cauces institucionales.<sup>4</sup>

**I.** ¿Cómo podríamos caracterizar al voto?

**A.** Ya lo indicabas anteriormente; en nuestra Constitución Política se concibe como una prerrogativa fundamental de los derechos políticos de los mexicanos y a la vez como una obligación, es decir, que su incumplimiento sin causa justificada podría sancionarse con la suspensión de los derechos de los ciudadanos hasta por un año.

**I.** Y ¿a qué atribuyes el que no se haya aplicado dicha sanción como un recurso para abatir el abstencionismo, que tan preocupante es en nuestro país?

**A.** Son muchos los argumentos que se podrían considerar, baste por ahora señalar que ha prevalecido el criterio de que el voto es fundamentalmente una prerrogativa, y como tal incluye también la posibilidad de no ejercerla.

**I.** Continuando con las características del sufragio, nuestra legislación ha ordenado que sea universal, libre secreto, directo, personal e intransferible. ¿Podrías hacer algunas precisiones?

**A.** Claro. Es universal porque pueden ejercerlo todos los ciudadanos que cumplan los requisitos de ley, independientemente de su ideología, religión o po-



sición socioeconómica; el voto de un rico cuenta exactamente igual al de un pobre; ésta es a mi juicio la expresión más diáfana de la democracia. Es libre porque el elector no debe estar sujeto a ningún tipo de coacción física o moral al emitirlo. Debe ser secreto para garantizar la libre elección e impedir el tráfico al mejor postor. Es directo porque el ciudadano elige a su representantes sin intermediación de delegados o compromisarios, como sucede en Estados Unidos. La legislación reglamentaria de la que trataremos más adelante agrega que el voto debe ser personal e intransferible, lo que implica que únicamente el titular puede ejercerlo y nunca por interpósita persona.

**I.** Para ser elector, ¿basta tener la ciudadanía?

**A.** Así es, pero para tener la ciudadanía mexicana se prescriben dos requisitos: haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir, por lo tanto estos se convierten en requisitos para ser elector. Aparte, en la legislación reglamentaria también se prescribe que es necesario estar inscrito en el padrón o registro de electores y tener la credencial para votar. Bien, ya hemos apuntado las características del voto y los requisitos para ejercerlo, ahora sería conveniente

ocuparnos del sistema electoral. ¿Quisieras dar lectura a su concepto y a los elementos que señala Arturo Núñez?

**I.** Si, lo define como el "Conjunto ordenado y coherente de elementos que, relacionados e interdependientes entre sí, contribuyen al propósito de lograr la cabal expresión de la voluntad popular a través de la emisión del sufragio."<sup>5</sup> Y dichos elementos son: la división del país en circunscripciones o distritos electorales; las formas de las candidaturas; el procedimiento de la votación, y las reglas para atribuir los escaños o curules.

**A.** Esto nos da la pauta para apuntar que la constitucionalidad electoral se regula a través de dos tipos de normas jerárquicas: los propios preceptos constitucionales y las leyes que los reglamentan o que precisan los órganos creados por la propia Constitución para tales efectos.

**I.** ¿Por qué no haces una síntesis de lo que han sido en México los sistemas electorales.

**A.** Si, lo intentaré. Podría considerarse que la primera vez que se vivió en México un proceso electoral, siendo aún la Nueva España, fue la elección de los diputados a las célebres Cortes de Cádiz. El sistema fue a través de las juntas electorales de parroquia, de partido y finalmente de provincia, obviamente por voto indirecto.

**I.** Para darme una idea de la eficacia del proceso, ¿de qué nivel fueron los electos?

**A.** Pues quizás te sorprenderá, fue tan alto, que justamente el presidente de las Cortes fue el doctor José Miguel Gordo, quien sería rector de la Real Universidad y obispo de Guadalajara. Y entre otros podríamos mencionar a los doctores Miguel Ramos Arizpe y José Simeón de Uría, quien fuera el primero en defender los derechos raciales de los negros.

**I.** Continuando con el siglo XIX, México se caracterizó por la lucha por el poder entre conservadores y liberales, lo que en materia electoral originó un gran número de decretos, leyes, circulares y convocatorias a elecciones donde se señalaban las bases para ejercer el voto.

**A.** Si, no quisiera pasar por alto la posición de Mariano Otero, por ser muy ilustrativa. En esa encarnizada lucha de la supremacía de la Iglesia y el fuero militar frente a la sociedad civil y la soberanía del Estado, él creía que lo más conveniente para el país sería "Concretar el poder en la clase media para evitar los males de lo alto y lo bajo, que entre nosotros es pésimo".<sup>6</sup> Y para ello, en el proyecto de la Constitu-

ción de 1842, propuso que para estar en ejercicio de los derechos de la ciudadanía mexicana se debería contar con 21 años, saber leer y escribir y tener una renta anual de 150 pesos. Esto era válido para elegir en primer grado, es decir, a los delegados o compromisarios, cuya renta para ser electos sería de 500 pesos anuales.

**I.** Tu ejemplo ilustra la complejidad del sistema electoral indirecto, independientemente de las valoraciones jurídicas e históricas que podríamos hacer.

**A.** Abreviando, señalemos que en la actual Constitución se prescribió el voto directo y que se han dado una serie de leyes electorales, tan sólo las enumeramos; la de 1917; la de 1918, reformada y adicionada en 1920, 1921, 1931, 1942 y 1943; la de 1946, reformada en 1949; la de 1951, reformada y adicionada en 1954, 1963 y 1970; y la de 1973. En 1977 se expidió el Código Federal Electoral, y finalmente en 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

**I.** ¿Qué sería lo más destacable de todos estos ordenamientos electorales?

**A.** Por supuesto la concesión del voto a la mujer en 1952. La creación de los diputados de partido en 1963; dada la abrumadora mayoría del PRI, los partidos que obtuvieran 2.5% de la votación nacional, tendrían derecho a 5 diputados y a uno más por cada 0.5% adicional de los votos, hasta un límite máximo de 25 diputaciones. En 1972, y dado que partidos como el PPS y el PARM no alcanzaban el porcentaje del 2.5%, este se redujo al 1.5%

**I.** Pero indudablemente hasta entonces el cambio más trascendental fue la Reforma Política de 1977, que condujo el gran ideólogo del sistema Jesús Reyes Heróles.

**A.** Sí, el había expresado que el objetivo de la reforma era lograr "El gobierno de las mayorías con el concurso de las minorías", para lo cual se reformaron los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales, introduciéndose un sistema representativo mixto, ¿quisieras leer sus principales características?

**I.** Por supuesto.

La Cámara de Diputados podrá contar hasta con 400 diputados; 300 de ellos serán electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales; hasta 100 diputados podrán ser electos de acuerdo con el principio de representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que presenten los partidos políticos para cada una de las



circunscripciones plurinominales en que se divida el país [que podrán ser hasta cinco].<sup>8</sup>

**A.** Además esta reforma constitucionalizó a los partidos políticos, declarándolos en el artículo 41 constitucional como "entidades de interés público". Anteriormente sólo se fundamentaba su existencia en el artículo 9, cuando se reconocía la libertad de los ciudadanos para asociarse con el fin de participar en los asuntos políticos del país. Más adelante se aumentó a 200 el número de diputados de representación proporcional.

**I.** Y así llegamos a aquel 6 de julio de 1988...

**A.** Los resultados en favor del candidato oficial fueron tan cuestionados, que éste, ya convertido en presidente de la República, instrumentaría y negociaría con los partidos de oposición -básicamente con el PAN- la primera de tres reformas electorales, que se concretaría con la expedición del COFIPE el 15 de agosto de 1990. Destaca la creación del Instituto Federal Electoral "como organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios" y como responsable de la celebración de las elecciones y de la creación del Servicio Profesional Electoral.

## I. ¿En qué consistió la segunda reforma electoral?

A. Se dio durante 1993. Algunos de sus aspectos más destacados fueron los siguientes. Se reformó el artículo 82 constitucional, eliminando la obligación de ser hijo de padres mexicanos para ser presidente de la República. Se aumentaron de 2 a 4 los senadores por entidad federativa; 3 de ellos serían electos por mayoría y uno se le asignaría al partido que obtuviera el segundo lugar en la votación. Ningún partido político por sí sólo podría reformar la Constitución Política, ya que se requerirá para hacerlo el 66% de los votos de los diputados. Se eliminó la "cláusula de gobernabilidad", que permitía al partido que alcanzara el 35% de la votación nacional en la elección de diputados, obtener la mayoría absoluta. Se dispuso el uso de la nueva credencial para votar con fotografía. Se eliminaron los Colegios Electorales de Diputados y Senadores para calificar las elecciones; ahora se haría por los Consejos, el general, los locales y los distritales.<sup>9</sup>

I. Finalmente se dio la tercera reforma, conocida como "Reforma Carpizo" por haber sido el Secretario de Gobernación quien la ideó y la negoció. Hay quienes la consideran de "alcances limitados"<sup>10</sup> y otros como "la más profunda de las tres".<sup>11</sup> ¿La podrías caracterizar brevemente?

A. Lo intentaré. Se reformó nuevamente el artículo 41 constitucional, reforzando la autonomía de los órganos de dirección del IFE.

En total -escribe Gerardo Albarrán- fueron 36 modificaciones a la legislación electoral, entre las que destacan la ciudadanización de los Consejos General, locales y distritales del IFE; una reforma al Código Penal que endurece el castigo a delitos electorales; fijación de topes a los gastos de campaña [...].<sup>12</sup>

Aún habría mucho que tratar al respecto, pero hoy fue ya demasiado, dejemos los libros y retirémoslos.

### Escenario 3. En un pasillo

A. Ion, espero que al ver siquiera panorámicamente lo mucho que ha hecho la ciencia jurídica en materia constitucional por transformar pacíficamente las estructuras del país, recuperes íntegramente tus convicciones en el Derecho y ojalá te haya servido para plantear el esbozo de una buena tesis profesional.

I. Sí, ciertamente profundizaré en los aspectos del Derecho Constitucional que ayuden a transitar a México a una democracia efectiva. ¿Porqué no pensar en la viabilidad del referéndum? ¿Porqué no en una segunda vuelta de votaciones entre los dos candida-

tos más votados, en caso de que ninguno obtuviera la mayoría absoluta? ¿Porqué no pensar en un sistema mixto, con el cual se atenuaría el presidencialismo y se daría más fuerza a los poderes legislativo y judicial? En fin, hay ejemplos de cambios pacíficos: en España se pasó de la dictadura franquista a la monarquía parlamentaria; en Chile se va de la dictadura pinochetista al presidencialismo moderado y democrático, y todavía algo aún más admirable, en Sudáfrica se transitó del racista régimen del *apartheid* a un gobierno democrático de negros que cuenta con la colaboración de los blancos. ¿Acaso en México somos incapaces de alcanzar la democrática alternancia en el poder?

### Epílogo

A. Permíteme concluir con uno de los pensamientos del maestro Reyes Heróles:

No hay dos Méxicos. Hay un solo México, compuesto por muchos: el México de la comunidad de economía consuntiva; el México de la ignorancia y el de hambre; el México mudo, sin comunicaciones, de agricultura rudimentaria, marginado; el México agrícola próspero; el México industrial. Hay, formando México, muchos Méxicos, que van del México del hambre al México del despilfarro.<sup>13</sup>

Creo que es ahí donde habría que explorar para encontrar las dificultades en la transición a la democracia. ▲

### Notas

1. Gómez Robledo, Antonio. *Meditación sobre la justicia*, FCE, 1982, p.16.
2. "Felipe Tena Ramírez examina la Constitución sesentona", en *Proceso*, núm.14, 5 de febrero de 1977, p.27.
3. Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho Constitucional*, UNAM, 1981, p.16.
4. Núñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, 1991, p. 5.
5. *Op cit.*, pp.34-35.
6. Otero, Mariano. *Obras*, tomo I, Porrúa, México, 1967, p.151.
7. García Orozco, Antonio. *Legislación electoral mexicana. 1812-1977*, Editorial de la Gaceta Informativa de la Comisión Electoral, 1978, pp.505 y 506.
8. Carpizo, Jorge. *Op cit.*, p.30.
9. Secretaría de Gobernación. *Democracia en México. La reforma electoral*, 1993, pp.1-11.
10. Albarrán de Alba, Gerardo. "La áspera renuncia de Carpizo exhibe la creciente división dentro del grupo del poder", en *Proceso*, núm.921, 27 de junio de 1994, p.11.
11. Granados Chapa, Miguel Ángel. "El informe Carpizo. Tercera reforma electoral", en *Siglo 21*, 7 de junio de 1994.
12. Albarrán, Gerardo. *Op cit.*
13. Reyes Heróles, Jesús. *La historia y la acción*, Seminarios y Ediciones S.A., España, 1972, p.249.