

Los derechos políticos en la Reforma Electoral de 1996

*Héctor Fix Fierro**

I

En un trabajo escrito antes de la reforma político-electoral de 1996, hacía yo notar la escasa atención que, desde la perspectiva jurídico-constitucional, han recibido los derechos políticos en nuestro país.¹ Esta situación resultaba un tanto sorprendente a la luz de los importantes cambios y reformas que se han producido en México en materia política, al menos desde la Reforma Política de 1977, en el contexto más amplio de la

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹ “Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XLV, núms. 203-204, septiembre-diciembre 1995, pp. 59-92.

Héctor Fix Fierro

llamada “transición a la democracia”, y habida cuenta de la prioridad lógica y moral que tienen los derechos individuales, incluidos los políticos, en el edificio teórico del constitucionalismo occidental.

Las razones de la falta de atención mencionada son múltiples. La principal me parece ser, como lo hacía notar Jesús Silva-Herzog Márquez en un reciente artículo periodístico, que desde el punto de vista constitucional, la transición a la democracia en nuestro país, no se caracteriza tanto por el cambio formal de las instituciones, como por el hecho de que éstas empiezan a funcionar de un modo distinto, lo que es consecuencia, a su vez, del desarrollo de un sistema de partidos competitivo y del nacimiento de una verdadera y generalizada conciencia ciudadana.

Así se explica que los derechos políticos sustantivos consagrados en nuestra Constitución federal, principalmente en el artículo 35, hayan sufrido muy pocas modificaciones, incluso en el periodo de frecuentes reformas político-electorales que se inicia en 1977. Con excepción del otorgamiento de algunos derechos políticos a los ministros de cultos religiosos en 1992, las demás modificaciones a estos derechos, como la concesión del voto a la mujer en 1953 o las adiciones (adverbiales) a la fracción III del citado artículo en 1989 y 1996, podían considerarse implícitas en la Constitución, es decir, no requerían un cambio en su texto, por lo que bastaba su desarrollo a nivel de la legislación reglamentaria.

Lo anterior es válido también, hasta cierto punto, en lo relativo al derecho especial de asociación política que se traduce en la formación y funcionamiento de los partidos políticos, así como a los medios de protección y defensa de los derechos políticos en general. Aunque en estas dos materias sí se requerían cambios formales más amplios (por ejemplo, para sustituir el sistema de autocalificación de las elecciones), ninguna justificaba realmente una cirugía mayor a la Constitución, y menos aún de manera tan frecuente. Sin embargo, todos sabemos que las peculiaridades del sistema político y de la “transición a la democracia” hacían necesario incorporar (y limitar) en el texto de la Constitución, de manera detallada, las reformas que la realidad política demandaba, pero en la medida en que se implante entre nosotros la normalidad democrática, estas reformas deberán hacerse cada vez menos obligadas y frecuentes.

Los derechos políticos en la Reforma Electoral de 1996

No obstante todos estos avances, sostengo que el descuido, que ahora es más bien de naturaleza doctrinal, en el que permanecen los derechos políticos hasta la fecha, resulta injustificado por dos razones fundamentales, que tienen que ver con la naturaleza de tales derechos y con los instrumentos jurídicos para su defensa. En este breve ensayo me referiré, en primer término, a tales razones. En segundo lugar, haré una breve reseña de los cambios que, en la materia específica de los derechos políticos, trajeron las reformas constitucionales y legales de 1996. Por último, señalaré algunas posibilidades de desarrollo y perfeccionamiento en materia de derechos políticos que todavía se advierten en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional.

II

Los derechos políticos son los derechos de la igualdad. Me atrevería a afirmar que lo son incluso con precedencia sobre los llamados derechos de igualdad y de los derechos sociales, económicos y culturales. Lo son por tratarse de derechos de participación, de inclusión, como dicen los sociólogos, en la sociedad, y porque establecen una igualdad formal, artificial, entre los ciudadanos, que hace total abstracción de su posición económica y social.

Estas dos características me parecen de vital importancia en el contexto de las terribles desigualdades económicas y sociales que padece nuestro país. En efecto, podría argumentarse que el problema lacerante de la pobreza es en realidad un problema de *inclusión y participación* generales en beneficio de la sociedad. Si bien, en otros tiempos, la solución pudo verse en las movilizaciones de masas, en las organizaciones corporativas y en el otorgamiento de prestaciones y beneficios sociales por el Estado, ahora el énfasis se pone en los derechos individuales del ciudadano. Los derechos políticos adquieren en este sentido una relevancia especial como palanca de la inclusión y la participación. Prueba de ello podría ser que en los países más avanzados socialmente, el Estado de bienestar se construyó, en buena medida, de manera paralela a la ampliación de los derechos políticos y a la movilización política y electoral de la clase obrera.

La igualdad formal implícita en los derechos políticos, tan criticada por la ideología de raíces marxistas, es también una palanca de la igualdad

Héctor Fix Fierro

real en la medida en que mantiene abierta la posibilidad de definir y redefinir el rumbo político general de una sociedad. La igualdad formal influye en la nivelación de las oportunidades reales de acción política de ciudadanos y partidos. Dichas oportunidades van desde los principios que gobiernan la distritación electoral, hasta el otorgamiento de espacios en los medios comunicación social a los partidos políticos, pero no se limitan a ellas. La igualdad de oportunidades requiere, sin embargo, que la formalidad artificial de los derechos políticos sea aplicada y respetada de modo especialmente riguroso, en particular por parte del legislador.

La segunda razón por la cual resulta esencial una doctrina sólida sobre los derechos políticos es que, sin ella, puede haber órganos y procedimientos para la resolución de controversias en materia política y electoral, pero no una verdadera justicia político-electoral. Los derechos políticos, y en general los derechos individuales, constituyen el fundamento y el sentido último de las instituciones de la justicia. La ausencia de tal fundamento se traduce en una justicia formalista y vacía.

III

Ahora examinaremos los cambios introducidos por las reformas constitucionales y legales de 1996. No hay duda de que las sucesivas reformas electorales, en la medida que en han desarrollado y perfeccionado el régimen de las elecciones en nuestro país, han contribuido también a la creciente efectividad de los derechos políticos, y en este sentido, la reforma de 1996 trajo consigo avances importantes. Aquí citaré únicamente, sin seguir un orden de importancia, los cambios constitucionales y legales que, de manera más directa, afectan a los derechos políticos:

- La especificación de que el derecho de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país sólo puede ejercerse de manera “individual” (artículo 35, fracción III, de la Constitución);²

² La reforma constitucional de 1989 ya había aclarado que tal ejercicio debía ser “libre”. Ambas reformas pretenden impedir la afiliación obligatoria y corporativa en las organizaciones políticas.

Los derechos políticos en la Reforma Electoral de 1996

- El establecimiento de la figura de las “agrupaciones políticas nacionales”, como formas de asociación ciudadana que “coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada” (artículo 33 COFIPE), por lo que tienen el derecho de participar en las elecciones federales y recibir financiamiento público;
- El voto directo de la ciudadanía para elegir al jefe de gobierno del Distrito Federal (artículo 122 constitucional);
- La ampliación del derecho de voto de los electores en tránsito (artículo 223 COFIPE);
- El mejoramiento en las condiciones de competencia entre los partidos, para hacerlas más equitativas (artículo 41 constitucional);
- La posibilidad de interponer acciones de inconstitucionalidad contra las leyes electorales ante la Suprema Corte de Justicia (artículo 105, fracción II, de la Constitución);
- La introducción de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (artículos 41 constitucional y 79 y siguientes de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral);
- La introducción del juicio revisión constitucional electoral, para el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales de los estados (artículos 99, fracción IV, de la Constitución y 86 y siguientes de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral);
- El perfeccionamiento del capítulo de delitos electorales del Código Penal Federal (artículos 401 y siguientes).

Otras dos disposiciones legales interesantes son las siguientes:

- La creación, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), de una comisión para el estudio de las modalidades de participación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones presidenciales (Decreto de reformas al COFIPE, octavo transitorio, párrafo tercero);

Héctor Fix Fierro

- La obligación que se impone a los partidos políticos nacionales para que en sus estatutos consideren que las candidaturas para el Congreso no excedan de 70% “para un mismo género”, así como para que promuevan la participación política de las mujeres (Decreto de reformas al COFIPE, vigésimo segundo transitorio).

Como puede observarse fácilmente, se trata de cambios importantes y de avances significativos. Nótese que en ellos no se han incluido otros cambios institucionales relevantes, como la mayor autonomía del IFE, la nueva estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o las nuevas reglas para la composición de las Cámaras del Congreso de la Unión. La razón de ello es que no se trata de cambios que directamente afecten la esfera de ejercicio y protección de los derechos políticos. O dicho en otras palabras: de los derechos políticos no puede deducirse directamente ningún modelo institucional específico (por ejemplo, elección de diputados y senadores por mayoría relativa o por representación proporcional), aunque respecto de éste, dichos derechos actúan como *fundamento* y, sobre todo, como *límite*.

IV

Por último, haré referencia a algunos cambios que, en mi opinión, podrían considerarse pendientes, aparte de los que requiriera el perfeccionamiento de la reglamentación vigente, para considerar que ha quedado completo el régimen positivo, tanto sustantivo como procesal, de los derechos políticos. Dichos cambios serían los siguientes:

- La introducción de la posibilidad de candidaturas independientes en las elecciones federales;
- La posibilidad de invocar el control de la constitucionalidad de leyes y actos de las autoridades en materia político-electoral por parte de los ciudadanos en lo individual;
- Un nuevo régimen de la libertad de expresión y del derecho a la información;

Los derechos políticos en la Reforma Electoral de 1996

- El reconocimiento pleno de todas las instancias internacionales, tanto regionales como universales, que tienen como objeto complementar los instrumentos nacionales de protección de los derechos humanos, incluidos los políticos.

Respecto de la primera propuesta, resulta necesario apuntar que, desde la perspectiva de los derechos políticos del individuo, no hay justificación teórica ni fundamento constitucional para otorgar a los partidos políticos el monopolio en la postulación de candidatos a cargos de representación popular. Aunque es evidente la intención de fortalecer el régimen de partidos por este medio, siendo los derechos políticos individuales la base y el límite de los derechos de los partidos, no se entiende por qué, cumplidos ciertos requisitos, un ciudadano no pueda tener la posibilidad de pedir directamente el voto de sus conciudadanos. Los partidos no siempre representan de manera suficiente a los ciudadanos y, en ocasiones, pueden tener intereses contrarios a los derechos de éstos. La posibilidad de las candidaturas independientes haría más claro el principio de que los partidos existen en interés del ciudadano y no lo contrario.

La segunda propuesta deriva de la misma idea. Hasta el momento sólo los partidos políticos y las minorías legislativas pueden impugnar la constitucionalidad de las leyes electorales ante la Suprema Corte. Sin embargo, los intereses de los partidos no siempre corresponden a los del ciudadano, y los derechos políticos de éste no se agotan en la materia electoral. El amparo debe extender su esfera de protección, así sea residual, a toda la materia política y prever un procedimiento para que el ciudadano individual pueda impugnar las leyes contrarias a los derechos políticos constitucionalmente consagrados. De determinarse su inconstitucionalidad, la resolución de la Suprema Corte debe tener efectos generales.

La tercera propuesta es demasiado general y compleja para ser desarrollada aquí. Pero si existe un libertad especial de expresión en materia política, resulta evidente que nuestro arcaico régimen en la materia requiere de actualización. En particular, las obligaciones del Estado en materia de información necesitan una cuidadosa reglamentación.

Héctor Fix Fierro

La última propuesta no se refiere específicamente a los derechos políticos, pero siendo éstos parte de los derechos humanos, toda medida que contribuya a su mayor protección también redundará en beneficio de la efectividad de aquéllos. Así, pues, es necesario, por ejemplo, que México reconozca la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y suscriba el protocolo que admite las reclamaciones individuales ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

De aceptarse y aplicarse cambios como los propuestos, México habrá iniciado y concluido, en un dilatado periodo de más de 20 años, un notable proceso que lo ha llevado del reconocimiento casi puramente formal de los derechos políticos a su protección y efectividad reales. Pero los deberes de la reflexión no cesarán nunca.