

## FRANCISCO VENEGAS TREJO

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; maestro en Derecho Comparado por la Facultad de Derecho de Strasbourg, Francia, y doctor en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse, Francia.

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM donde imparte las cátedras de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Sistemas Políticos Contemporáneos; conferencista y profesor invitado en diversas universidades nacionales.

Ex director de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Senadores; director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, de la Facultad de Derecho de la UNAM, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Autor de diversos artículos sobre temas de derecho constitucional, publicados en la *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, así como en otras revistas.

## LA CONSTITUCIÓN COMO FUNDAMENTO DE LA DEMOCRACIA

Francisco VENEGAS TREJO

I. En el último cuarto del siglo XVIII el pueblo rescató para sí el fundamento del poder político. En lo sucesivo, y desde entonces, la única fuente legitimadora del poder público es la comunidad; por tanto, el Estado, y con él los gobernantes, deben desempeñarse por mandato del pueblo y obrar en todos los casos para buscar el bien y la superación del propio pueblo. A partir de entonces el *demos* es la *ratio* del *cratos*; por ello el régimen político a que aspiramos y que deseamos ver funcionar es la democracia. Si un revolucionario ruso clamaba “todo el poder a los *soviets*”, los demócratas de ayer, de hoy y de siempre pregonan “todo el poder al pueblo”.

Por democracia entendemos, según los términos definatorios de nuestro artículo 3o. constitucional, una estructura jurídica y un régimen político que propicien un sistema de vida social en el que el pueblo encuentre constante mejoramiento económico, social y cultural.

De lo anterior advertimos que la democracia es filosofía y exigencia social, principio rector de convivencia justa y ordenada y estructura política de servicio universal. En este sistema, el *demos* es la causa, el medio y el fin del *cratos*. El único principio legitimador de la existencia, funcionalidad y destino del poder es el pueblo. Se tiene gobierno porque el pueblo lo acepta; existen gobernantes porque el pueblo los designa; el Estado satisface su cometido cuando es camino de redención, de paz y de superación para la comunidad. En la democracia tiene el pueblo presencia inalterable en tres fases: en el origen, en el desarrollo y en el fin del poder.

II. No es posible, por otra parte, existencia social sin derecho. Las normas jurídicas confieren seguridad, certeza y comprobabilidad a las relaciones sociales. Sólo cuando se vive en la atmósfera jurídica se produce tranquilidad y efectiva coexistencia social. Vivimos unidos los hombres por solidaridad y complementariedad. De unos recibimos lo que nosotros no podemos realizar, pero a cambio les brindamos nuestra contribución

en los aspectos que dominamos o para los que tenemos capacidad. Estamos enlazados por los mismos propósitos de superación, de progreso, de existencia tranquila, pacífica y digna.

La convivencia, por la juricidad, nos otorga derechos y obligaciones. No podemos convivir si no respetamos y si no se nos respeta; no existe identidad en nuestro *soma*, pero sí identidad en nuestras facultades intelectuales y en nuestra configuración física. De ésta y por esta identidad se deriva un necesario trato de igualdad; si no veo a los demás como mis iguales, tampoco ellos me verán ni me tratarán con dignidad y equidad. Se explica así el requerimiento de igualdad social, pilar y eje de la democracia.

Ahora bien, la igualdad nos advierte de un respeto recíproco y de una no interferencia en aspectos estrictamente personales. Para éstos tenemos autodeterminación; cada quien es el árbitro de su personal existencia; podemos hacer lo que queramos y como lo podamos, a condición de no interferir con los comportamientos o conductas de otras personas. En lo que no se produzca interferencia o vinculación existe total y absoluta libertad.

Libertad e igualdad son los dos criterios que mantienen y fortifican nuestra existencia social. Ambos principios sólo se explican y tienen sentido en la sociedad: somos libres respecto de los demás, y somos iguales en medio y para nuestros semejantes. El derecho, y por tanto la igualdad y la libertad que de aquel derivan, sólo se explican en la convivencia social. En la intimidad, solía decir Luis Recaséns Siches, no existe ni funciona el derecho; éste le dice buenas noches al individuo cuando penetra para dormir en su alcoba.

El derecho se crea y opera para proporcionar y vigorizar, y nunca para lastimar o impedir la existencia social; por tanto, debe salvaguardar los principios guías a que nos hemos referido: la libertad y la igualdad. Semejantes principios operan para todos los aspectos de la vida social: para los privados, para los de grupo y para los colectivos de toda la comunidad.

Libertad contractual para comprometer nuestros bienes en trato derivado de la igualdad; y libertad política para crear, establecer, autorizar y controlar a los entes de poder. Igualdad en la determinación de la forma y en su designación de los ejercitantes del poder, para evitar la asfixia proveniente del dominio y la explotación; libertad e igualdad en las relaciones privadas y libertad-igualdad en las relaciones públicas.

**III.** Para propiciar unas y otras relaciones se recurre al derecho; ante todo, a un conjunto de normas que establezcan las pautas de convivencia

social, que determinen el proyecto de convivencia comunitaria, que señalen y propicien senderos de progreso y bienestar y que no lastimen los principios torales a que nos hemos referido. Tal ley, primera y fundamental de la existencia colectiva, es la Constitución. De ésta se ha dicho, con acierto, que es el encuadramiento jurídico de la política; que es el guión de conducta de la autoridad, el estímulo permanente del desarrollo, el dique protector contra el autoritarismo y la salvaguarda de la libertad y de la igualdad.

Efectivamente, la Constitución es el ordenamiento jurídico que crea los órganos de mando social, y que además, les señala sus competencias, estatuye sus obligaciones e impide arbitrariedad, tiranía o dictadura. La Constitución precisa y define al Estado y en virtud de que preserva para todos los humanos sus ínsitas libertad e igualdad, lo estructura por y para la democracia; esto es, lo estructura para servir al pueblo, en el entendido de que sólo se le puede servir cuando deriva de él y cuando opera por él y para él, pues, recordemos, no hay legitimidad en el *cratos* que no se instaure por el *demos*.

IV. Ahora bien, si el poder político se instituye por y para el pueblo, indispensable resulta la participación de los individuos en la configuración del gobierno. La democracia directa, la democracia perfecta, sólo es posible en pequeñas comunidades en donde todos los individuos se conozcan y en donde todos puedan apreciar virtudes y aptitudes de sus semejantes. Hoy día, y de manera afortunada, tales comunidades no existen; hoy domina la comunidad nacional, aquella estructurada por numerosas polis-ciudades que conjuntan sus esfuerzos para mayores logros, más bienestar y más progreso.

Empero, por numerosas y extensas que sean las comunidades políticas, por heterogénea que sea su población en cuanto a lengua, caracteres étnicos, economía y preparación, siempre, e invariablemente, corresponde a todos la designación de los gobernantes, pudiendo todos, por ello y además, aspirar a los cargos públicos, a condición de que satisfagan los requerimientos establecidos por la Constitución. Tal es el sentido de la democracia. En ella es el pueblo (árbitro social supremo) quien establece las condiciones para ser gobernante, quien ejercita las funciones públicas por medio de representantes suyos directamente designados y quien debe recibir los beneficios de todo el Estado.

De los tres aspectos que reviste la democracia, nos interesa aquí ocuparnos de los dos primeros: de conocer las bases jurídicas para lograr el

ejercicio del poder y de exponer cómo los gobernantes obtienen del pueblo su representación directa. En las monarquías constitucionales es posible acceder al poder por la vía hereditaria; no hay en tal proceder irregularidad alguna, pues es el pueblo quien estableció la monarquía a través de la Constitución, y quien en una decisión tácita de libre albedrío político acepta que el linaje sea el procedimiento para lograr la investidura de la jefatura del Estado. Semejante procedimiento no se acepta ni es viable en una república; ni en las propias monarquías se permite para el efectivo gobierno, para el gobierno en sentido estricto, para la atención común y cotidiana de la problemática social.

V. Ante la imposibilidad práctica de la democracia directa, en la actualidad hablamos y realizamos la democracia representativa, con una tendencia generalizada a transformarla o completarla con procedimientos de participación popular, que nos permiten afirmar la existencia de la democracia semidirecta o indirecta. En la democracia contemporánea la Constitución sienta las bases de la estructuración orgánica del poder, establece los requisitos que deben reunir los aspirantes a directores sociales, a titulares del poder público y la forma o métodos de acceder a tales cargos.

En un sistema democrático, las reglas conducentes al ejercicio del poder son satisfechas por diversos individuos quienes, en tal virtud, aspiran y solicitan del pueblo su apoyo para devenir gobernantes. No bastan las exigencias genéricas de edad, lugar de nacimiento y de residencia, libertad y disponibilidad para el cargo que se pretende y; también, para algunos cargos, se exigen, desde luego, aptitudes y conocimientos suficientes para enfrentar la responsabilidad a que se aspira. Estos requisitos los determina casuísticamente la Constitución para cada uno de los cargos públicos o, al menos, para algunos en que sí se requiere el dominio de un arte, ciencia o técnica. Tal y como acontece con los ministros de Justicia.

Si en etapas históricas de la humanidad se accedía al poder por vías violentas e incluso por la traición y la muerte, en nuestros días pretendemos un enfrentamiento de ideas, de programas, de proposiciones concretas para atender la problemática social. Hoy la lucha política se ha convertido en ideológica, de criterios y de sistemas de organización social y política. Entre el liberalismo radical y el colectivismo absoluto se detectan múltiples posturas y grupos que aspiran a imponer sus convicciones en la sociedad. Dados los extremos y las posturas intermedias, el espectro político da la imagen de un abanico; y los juegos y combinaciones de intereses propician coaliciones, fusiones, ligas y frentes comunes; operacio-

nes todas en las cuales casi siempre resultan triunfadoras y decisivas las organizaciones de centro, las que pueden ceder e inclinarse a la izquierda o a la derecha, siempre a cambio de que sus programas se realicen, al menos en parte, y de obtener algunos cargos políticos importantes.

VI. Esta lucha la debe propiciar la Constitución mediante un conjunto de preceptos que permitan una sana y equitativa competencia entre grupos y posturas. Los integrantes del pueblo, facultades para decidir la cuestión, intervendrán para, de manera inapelable, resolver a qué personas, grupo e ideología, se les concede la oportunidad de gobernar.

Por cuanto en que la contienda participan diferentes grupos con programas y tesis distintos y por cuanto que es el pueblo quien resuelve con soberanía, se habla de elecciones; expresión atinada por cuanto que mediante el voto libre, personal, directo, universal, secreto e intransferible, es el pueblo, los ciudadanos con mayor precisión, quienes eligen la postura que más les convence, la ideología que más comulga con sus ambiciones, el programa que consideran más adecuado y la persona o personas en quienes advierten mayor aptitud y vocación de servicio.

VII. De todo lo anterior desprendemos que las elecciones deben realizarse bajo la protección y conforme a los parámetros del derecho, y que de su materialización y justa verificación sean responsables las autoridades, los ciudadanos y los grupos intermedios de interés social organizados con específicas funciones electorales: los partidos políticos.

Por otra parte la competencia electoral es permanente: si no es periodo electoral se vive una época preelectoral o postelectoral. Desde luego que la primera es más animada, más inquieta, frenética, participativa; pero las otras dos también tienen eficacia porque constituyen y propician la reflexión, el control y la crítica tenaces a los gobernantes, quienes pueden, en ese interín, ganar o perder popularidad, ganar o perder apoyo, ganar o perder simpatías; ganar o perder sus bases electorales, tal y como ahora lo constatamos en México con los efectivos logros de la oposición.

Ocupémonos enseguida de los tres momentos y de los tres segmentos sociales que interfieren y confluyen en los procesos electorales.

VIII. Requisito *sine qua non* para intervenir en política es la ciudadanía, la facultad reconocida por el derecho a ciertos individuos para participar en las contiendas e interacciones políticas. En Europa, durante la nueva centuria, la que principiará en pocos años, se producirá la fusión de países, la comunidad europea podrá gestar una nueva estructura política que reducirá las actuales posiciones nacionalistas. En México no adverti-

mos síntomas parecidos, por cuanto que ya contamos con una federación que aúna y armoniza los esfuerzos de los estados miembros.

Por ello, requisito insalvable para participar en política es la nacionalidad mexicana y contar como mínimo con 18 años de edad y tener un modo honesto de vivir, aunque en este último punto sea cuestionable y difícil la interpretación de la honestidad. Los efectivos y comprobables requisitos de la ciudadanía son: la nacionalidad mexicana y la edad mínima ya señalada.

Quienes son ciudadanos tienen deberes y derechos, aunque no todos de carácter estrictamente político. Votar configura a la vez un derecho y una obligación; se habla por ello de voto “función”, ya que constituye la más elevada y soberana participación en la designación de gobernantes como prerrogativa inherente a la soberanía y como obligación de contribuir a resolver cuestiones de interés general y estructural de la sociedad. A nadie se le debe impedir la participación política y nadie debe eludir su sufragio para integrar los órganos del Estado.

Ahora bien, no sólo se debe tener el derecho y la obligación a que nos referimos en época electoral, porque entonces sería manipulable y utilizado el voto para apoyar y renovar a los gobernantes. Hemos dicho que las tareas públicas implican permanente revisión y constante reflexión y control; aspectos los dos que corresponden a quienes tienen capacidad política. Los menores de edad deben consagrar sus esfuerzos a su preparación y al estudio; y mal se vería la injerencia de extranjeros en asuntos políticos estrictamente nacionales.

Precisamente de la actuación ciudadana constante se deriva la oportunidad de constituir y hacer funcionales a los partidos políticos, mismos que ahora cuentan con un explícito reconocimiento de la Constitución que les confiere, como finalidad propia de su esencia, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. La propia Constitución reconoce que los partidos deben contar con programas de acción y con declaración de principios que les permitan incrementar su militancia y obtener el sufragio de los ciudadanos en el momento preciso de la jornada electoral.

También como logro de la democracia, para enriquecerla y volverla realidad, en México, como en otras latitudes, se procura que los partidos cuenten, en forma equitativa, con un mínimo de elementos, entre ellos el financiamiento público, para sus actividades tendentes a la obtención del

sufragio. Aquí ya incidimos en la actuación de grupos o asociaciones políticas indispensables para la efectiva democracia.

El veredicto de los ciudadanos, por ser expresión directa de la soberanía, debe ser respetado, pues debe ser gobernante el individuo cuya formación e ideas comulguen con el criterio mayoritario de la población. En la democracia la mayoría manda, pero las minorías deben ser escuchadas y, hoy en día, deben participar en el ejercicio del poder, puesto que el sistema político a que nos referimos implica comprensión y colaboración. Empero, no siempre la determinación popular ha sido respetada. Las quejas de violación al voto han sido frecuentes, lo mismo en México que en el extranjero; intereses mezquinos nublan el libre y auténtico juego de las fuerzas políticas.

Hasta hace relativamente pocos años, la resolución derivada de las controversias electorales correspondía a instancias legislativas. Los diferendos electorales se apuntaba como justificante, tienen naturaleza política y deben, por tanto, ser resueltos por instancias y con criterios políticos. Este proceder, que conllevó y sacralizó la autocalificación, conducía a efectos injustos pues era evidente la parcialidad de los legisladores, cuya mayoría se imponía para defender a sus correligionarios. Por ello, los esfuerzos de los hombres de acción política insistieron y triunfaron con la heterocomposición, dejando la resolución del contencioso electoral a jueces especializados e independientes. Así, con autonomía plena y con estricto apego a derecho, con acatamiento a la Constitución, se defiende y se respeta el soberano pronunciamiento de los ciudadanos.

IX. Aspecto fundamental de las elecciones es el de su realización. No cabe duda que ésta corresponde en principio y en esencia a la autoridad pública, en concreto al órgano ejecutivo, pues éste tiene como primera misión materializar las leyes y, sobre todo, hacer guardar la Constitución Política, misma que con carácter imperativo determina el proceso electoral.

Sin embargo, este criterio, que fue también operante el México, no siempre tuvo debido cumplimiento, por cuanto que el organismo dependiente del ejecutivo encargado de conducir el proceso electoral no siempre actuó con imparcialidad y objetividad, traduciendo, lógico es advertirlo, el imperfecto espectro político de cada época. Si a algo positivo conduce la política es a la superación y la forma de lograr ésta es la perseverancia y la insistencia. Tanto los partidos políticos minoritarios como ciudadanos no partidistas perseveraron en sus observaciones y, en México, desde hace poco más de un quinquenio, contamos con un organismo público au-

tónomo, dotado de personalidad y patrimonio propios encargado de dirigir todas las facetas electorales con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad: El Instituto Federal Electoral.

Se trata de un organismo que atiende las elecciones con profesionalismo y con autonomía. Existen voces indicando que la Constitución, al respecto, es muy detallista; que hubiera bastado con estatuir a dicho organismo público y sus características generales, para que fuera la ley reglamentaria de la materia la que detallara todos los aspectos de este instituto. La crítica es atinada, pero no menos cierto es que en México predomina la desconfianza, derivada de pretéritas actuaciones y que, por ello, es conveniente y oportuna la actual redacción del artículo 41 constitucional. Más aún, si ya era mayoritaria la integración ciudadana en su consejo general, tenemos la certeza y la convicción de que la total ciudadanización consagrada ahora en la ley fundamental contribuirá al afianzamiento democrático en México.

X. Nos hemos ocupado hasta ahora de los caracteres propios de las elecciones y de los agentes que en ellas intervienen; nos resta por precisar los sistemas electorales y las exigencias que deben satisfacer los candidatos a los cargos públicos de elección popular.

La regla de oro de la democracia se hace consistir en la resolución de la mayoría. Por tanto, formados los partidos políticos y llegada la jornada electoral, basta con constatar cuál es el apoyo mayoritario de los ciudadanos para saber quiénes serán los gobernantes.

Este criterio se conoce como sistema de mayoría relativa; ha sido tradicional y se percibe como imprescindible. Sin embargo, hoy día, en algunos países, entre ellos México, se le ha enriquecido o complementado con otro sistema electoral el de representación proporcional, mediante el cual se pretende obtener una representación fotográfica de la población politizada y, con ello, una participación de los grupos políticos minoritarios, pero significativos, en los órganos del Estado de índole estrictamente política.

También en esta parte constatamos una larga explicitación constitucional, pero tiene la misma justificante que la ya anotada para la redacción de su artículo 41. En efecto, se trata de poner candados para evitar que el legislador ordinario, mediante la respectiva ley reglamentaria, establezca principios y sistemas de representación proporcional que dificulten el propósito constitucional de asegurar la pluralidad representativa del espectro político mexicano. Empero, también hay que advertir que los prin-

cipios establecidos por el artículo 54 constitucional son difíciles de interpretar ya no sólo para la población en general, sino incluso para profesionales del derecho, a tal grado, que por el texto de referencia y su detallada explicitación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se ha inaugurado una nueva disciplina jurídica y por tanto una especialización: la del derecho electoral.

Es deseable que una vez afianzada la democracia en México, que vueltas competitivas las elecciones federales, locales y municipales, politizada la conciencia nacional, y vigorosos, efectivos y contundentes que sean los partidos políticos, se reforme el texto constitucional para readquirir la claridad que deben tener sus preceptos, y establecer únicamente el o los sistemas electorales en sus fundamentos y permitir que la ley reglamentaria se explye al respecto, sin temor a que sea contrariada la voluntad soberana del constituyente.

De la representación proporcional, hasta 1988, sólo se había favorecido la Cámara de Diputados, mientras que el Senado de la República continuaba siendo integrado por el sistema de mayoría pura y simple, lo que propiciaba una representación acorde con el sistema de partido dominante que había venido funcionando desde 1929. Había así, disfuncionalidad en el Congreso de la Unión, pues mientras que en una Cámara, la de Diputados, la discusión era acre y prolongada y la votación cerrada, en la de Senadores continuaba predominando una discusión monopartidista, más una explicitación que una discusión; más un apoyo contundente a las iniciativas, que una controversia o discusión de fondo respecto de su contenido y de su orientación ideológica.

Si algo positivo, en materia política, han dejado las crisis económicas que recientemente México ha padecido, es la vigorización de los partidos políticos y la resolución ciudadana de propiciar la conjugación de ideologías en las cámaras legislativas. De este modo, pese a la insistencia publicitaria del partido dominante, los partidos opositores han logrado representación efectiva en el Congreso de la Unión, incluyendo a la Cámara de Senadores, aunque de manera incipiente y no satisfactoria.

Al respecto cabe señalar, que en virtud de la penúltima reforma constitucional, se adoptó para dicha asamblea una integración plural aunque no íntegramente de representación proporcional complementaria, como acontece con la Cámara de Diputados. En efecto, la reforma constitucional de 1993 estableció que el Senado de la República se integrará por cuatro senadores electos en cada Estado de la República, pero, de ellos,

tres por el sistema de mayoría relativa y el cuarto asignado a la primera minoría, esto es, al partido que hubiese quedado en segundo lugar en la elección respectiva; al partido beneficiado con lo que la teoría electoral denomina “resto mayor”. Con semejante principio, y lo observamos en la actual LVI Legislatura, se tuvo asegurada la presencia de por lo menos dos partidos políticos, aunque en dicha legislatura se enfrentan tres diferentes fracciones parlamentarias. Insistimos en afirmar que es incipiente y prácticamente rudimentario el sistema adoptado para la integración del Senado; pues nos recuerda, incluso, la figura de Diputados de partido introducida en nuestro sistema constitucional en 1963, más tarde complementada y casi perfeccionada. Es deseable semejante evolución para la Cámara de Senadores; la democracia saldría ganando.

Este *desideratum*, aunque no de manera satisfactoria, quedó incorporado en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996. Conforme a dicha reforma, se conserva el actual sistema mixto; dos senadores son electos por el sistema de mayoría relativa, y un tercero por el sistema de la primera minoría, o de resto mayor, a que nos hemos referido con anterioridad. 96 será el total de los senadores designados por los procedimientos indicados. El primer párrafo del artículo 56 constitucional ya no indica, de manera textual, que en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores; ahora se establece que el Senado de la República se integrará por 128 senadores, de donde resulta que 32 curules quedan pendientes de atribución, lo cual será satisfecho para el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Esta última reforma viene a evidenciar la índole de pacto político que caracteriza a toda la Constitución, pues solo así se entiende, en el Senado, la incorporación de senadores de representación proporcional. En efecto, es de esperar que la distribución de curules propicie que sólo cuatro senadores tengan el mismo estado por lugar de origen o de residencia, para que sigan prevaleciendo los principios de igualdad y de paridad que en teoría caracterizan al Senado; en nuestro caso, y conforme a nuestra tradición, como cámara representativa de la federación que respeta la igualdad de los Estados miembros de la Unión y del Distrito Federal, por su considerable densidad demográfica.

Dada la tradición y fundamento teórico con que hemos caracterizado la Cámara de Senadores, se han externado inquietudes y críticas a la re-

forma que se comenta, insistiendo en que lastima la naturaleza del Senado y en que puede propiciar la ruptura de la paridad, por cuanto que en un momento determinado pueden existir senadores de un mismo Estado en número superior a cuatro.

Esta posibilidad es cierta, pero dado el carácter de pacto político de la Constitución, conviene más advertir la funcionalidad de dicha cámara y el incuestionable enriquecimiento que significará y conllevará la incorporación de miembros de diferentes corrientes políticas. Incluso los tres métodos de asignar curules senatoriales asegurará la presencia de miembros de tres o más partidos; y, si del total de senadores 64 militan en un mismo partido, son de esperarse, además de discusiones tensas y tenaces, votaciones cerradas. Si la democracia es pluralidad, es incuestionable que la reforma última propicia y estimula el contraste ideológico efectivo. Por una parte es de advertir que podrá seguir prevaleciendo la disciplina de partido, pero por otra tendrá que haber flexibilidad y acuerdos entre fracciones, con el fin de obtener la eficacia, que es también rasgo distintivo de la democracia.

También en los tres últimos años, en dos ocasiones sucesivas por el procedimiento de revisión permanente de la Constitución se reformó el artículo 82 de dicha ley fundamental. Mediante la primera de dichas reformas, el candidato a la presidencia de la República deberá haber permanecido dentro del territorio nacional, por lo menos durante once meses del año anterior al día de la elección. Por la segunda reforma, se retiró la exigencia de que el candidato presidencial fuera mexicano de tres generaciones para, en su lugar, exigir que sea mexicano por nacimiento, “e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años”.

Estas reformas, si bien pueden ser explicables, dejan mucho que desear tanto desde el punto de vista de su redacción como del método practicado para su adopción. En efecto, éste consistió en una concertación política entre diversos partidos políticos, lo que la prensa y el lenguaje político coloquial ha dado en denominar, con cierto sarcasmo “concertación”, lo que implica presiones políticas o condicionantes de partidos políticos para permitir la continuidad del presidencialismo en México. En efecto, en cierto sentido, las concertaciones traducen un debilitamiento del Ejecutivo o una posición frágil que le obliga a ceder y a adoptar posiciones y criterios de los partidos que, de no verse favorecidos, podrían obstaculizar la práctica mexicana de predominio presidencial, esto

es, del presidencialismo. Empero, desde otro punto de vista, tales concercaciones pueden verse como fortalecimiento y ejercicio real de la democracia, entendida como diálogo conciliatorio para la consecución de la paz, del orden y de la evolución.

Es cuestionable o insatisfactoria la redacción actual del artículo 82 constitucional porque en lo que se refiere a la nacionalidad, tal parece que el candidato a la presidencia de la República deba únicamente ser hijo de mexicano o de mexicana y de una o un extranjero, lo cual no es así, toda vez que según la iniciativa, lo que se pretende es facilitar la contienda política mediante la participación de mexicanos de nacimiento, aunque alguno de sus progenitores no tenga nuestra nacionalidad.

Tampoco satisface la fracción III del invocado artículo 82, por cuanto que da pie a que sea designado candidato una persona con residencia efectiva en el país efectiva de once meses y no ya el año como señalaba el texto anterior; e incluso introduce una desigualdad puesto que, por ejemplo, para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia se exige una residencia efectiva en el país de los dos últimos años anteriores al día de su designación. Obvio es que el cargo de presidente de la República no es menos importante que el de ministro del Tribunal Constitucional y, sin embargo, se le exige mucha menor temporalidad de residencia efectiva en el país inmediatamente antes de asumir el cargo. Claro es que la reforma tiende a facilitar traslados de los candidatos al exterior del país para concertar acciones con otras potencias, organismos internacionales o con mexicanos residentes fuera de nuestras fronteras; pero, con cierta suspicacia, podría pensarse que, como en pretéritas épocas, se pretende recabar el *Nihil obstat* del gobierno de Estados Unidos, lo cual es absolutamente falso.

Nos resta, para concluir, evocar los periodos de sesiones ordinarias. Conforme al texto original de la Constitución era un sólo; ahora son dos; antes duraba cuatro meses; ahora abarcan cinco mensualidades; antes en el único periodo se conocían todos los asuntos propios del Congreso de la Unión; ahora se prohija el conocimiento profundo de los aspectos financieros, de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, en el periodo que va de septiembre a diciembre; y en el otro, en el que corre del 15 de marzo al 30 de abril, se estimula la actividad estrictamente legislativa.

Empero, la política es impredecible y, por tanto, variable. Así durante el primer periodo de sesiones también el Congreso legisla y, en el segundo, como aconteció en abril de 1995, se pueden resolver aspectos finan-

cieros y fiscales emergentes. Los dos periodos de sesiones propician mejor trabajo legislativo y mayor calidad parlamentaria en favor del buen funcionamiento del Estado y de procurar mejor normatividad para la población del país. El sistema actual es plausible.

El sistema constitucional electoral de México es perfectible; de hecho y, con esfuerzos derivados de la constancia, lo hemos perfeccionado; las elecciones son ahora más competitivas y más auténticas; las de carácter plebiscitario que antaño tuvieron lugar han sido sustituidas por contiendas eficaces que han propiciado el cambio de direcciones ideológicas y de partidos políticos en la conducción de los asuntos públicos. Así es la democracia; incluso en ella se observan movimientos pendulares de izquierda-derecha-izquierda o de derecha-izquierda-derecha, perceptibles incluso en los países desarrollados, muy especialmente de Europa, por los cuales, los pueblos, sistemáticamente, deciden el cambio gubernamental, tan sólo para oponerse al equipo en turno o para evitar su larga permanencia, aunque esto último no siempre es uniforme, como lo exhibe el caso de Francia, en donde la posibilidad de reelección propicia el ejercicio presidencial durante catorce años consecutivos. Sin embargo, debemos abonar también al sistema francés, de perfil parlamentario, la frecuente investidura mayoritaria de legisladores de partidos y tendencias políticas diversas a las del presidente de la República.

Dentro de los aspectos en que podemos contemplar posibilidades de perfeccionamiento para el sistema electoral de México encontramos:

a) la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, para que sus resoluciones robustezcan su imparcialidad al conferir a ciudadanos consejeros, o consejeros electorales, en exclusiva, la resolución de todos los aspectos electorales. Nuestra propuesta no tiende a alejar o a impedir la participación o intervención de los representantes de partidos, toda vez que éstos deben continuar siendo consejeros de voz, para defender, como garantía de audiencia, las posturas y hechos de sus dirigencias partidistas, de sus candidatos o de sus militantes; deben ser los abogados de las causas de sus partidos; los consejeros ciudadanos o electores, deben escucharlos con atención y resolver conforme a derecho y de manera totalmente imparcial.

Lo aquí propuesto, por fortuna ya fue incluido en el texto constitucional, mediante la ya aludida reforma de 22 de agosto de 1996. Los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral se denominarán “consejeros electorales” y serán consejeros con voz, pero sin voto, los

representantes de los partidos políticos y los consejeros del Poder Legislativo. La Presidencia del Instituto ya no corresponderá al secretario de Gobernación, sino que el consejero presidente, al igual que los consejeros electorales, será electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en su receso, por la Comisión Permanente.

Para evitar proposiciones no satisfactorias y la pública impugnación desde la tribuna parlamentaria, el legislador tuvo el acierto de acordar que la candidatura sea propuesta por los grupos parlamentarios. Debemos por esto entender que la persona propuesta para presidente del Instituto, cuenta con el apoyo previo si no de todas las fracciones, si de la mayoría del espectro político parlamentario; aunque también el párrafo tercero de la fracción tercera del artículo 41 constitucional podría, llegado el caso y para evitar el *impasse*, ser interpretado como que el candidato sólo contará con el apoyo de dos fracciones, e incluso de una sola. Mediante esta interpretación se falsificaría el espíritu de la reforma, aunque por mayoría se evitará la acefalía del Instituto, como aconteció hasta el último tercio de 1996.

b) Las elecciones no se reducen a su preparación y a su realización, sino que deben implicar sus resultados para comprobar y confirmar la auténtica voluntad ciudadana y la soberanía del pueblo. En tal virtud, si se robustece el Instituto Federal Electoral, debe también consolidarse el Tribunal Federal Electoral, para los efectos de que éste sea la única instancia que resuelva los conflictos postelectorales, incluyendo los derivados de la elección presidencial, retirando la calificación de dicha elección a la Cámara de Diputados; procedimiento que, como hemos expuesto, es parcial y resuelto con la pasión de la política, y no con la serena tranquilidad que exige la justicia. Hacemos votos porque semejante fortalecimiento se lleve a cabo en los años venideros, para que en la elección que concluirá nuestra centuria ya se cuente con un Tribunal Electoral de plena jurisdicción. Al respecto, y siempre por concertación partidos-gobierno, se someterá al formalismo parlamentario o revisor de la Constitución, a la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial.

En virtud de la aludida reforma constitucional de 1996 se produjo la “judicialización” del Tribunal Electoral Federal y, en el periodo de sesiones que va de septiembre a diciembre del mismo año, se producirán las reformas y adecuaciones correspondientes al COFIPE.

Mediante la reforma al artículo 94 de la Ley Suprema, “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal”. El Tribunal Electoral de Poder Judicial Federal contará con salas regionales y con una Sala superior, siendo sus fallos definitivos e inatacables, toda vez que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder judicial de la federación. La Constitución guarda silencio respecto al número e integración de salas regionales, pero sí precisa que siete magistrados electorales integrarán la Sala superior y que los magistrados, de entre ellos, elegirán a su presidente, quien ejercerá el cargo durante cuatro años.

Novedad elocuente es la competencia de esta Sala superior para realizar el cómputo final de la elección de presidente de la República, conocer de las impugnaciones en contra de ella, formular la declaración de validez de la elección y declarar formalmente electo al candidato vencedor.

Mientras que la Suprema Corte de Justicia de la Nación será competente para resolver la constitucionalidad de las leyes electorales, cuando medie impugnación formal de los partidos políticos, corresponderá al nuevo Tribunal Electoral conocer de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, y de las similares con autoridades locales, cuando la reparación sea posible dentro de los plazos electorales, antes de la fecha fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. Procederá la denuncia de tesis contradictorias respecto de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mientras que los magistrados de Salas regionales deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, los integrantes de la Sala superior deberán reunir los establecidos para los ministerios del máximo Tribunal de la Federación. Estos durarán en su cargo diez años improrrogables; aquellos fungirán durante ocho anualidades. Dada su incorporación al Poder Judicial Federal, lógica e indispensable resulta la intervención del Consejo de la Judicatura Federal, para realizar la administración, la vigilancia y preservar la disciplina del Tribunal Electoral; pero dado su carácter especializado, no intervendrá todo ni sólo el consejo, sino una comisión integrada por el presidente de este tribunal, un magistrado electoral y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Tanto los magistrados de salas regionales como los de la superior serán electos por el voto de las dos terceras partes de los

miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en épocas de receso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En todo caso, la Cámara de Senadores sólo podrá elegir a candidatos propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Asimismo, creemos que es posible adoptar para México el sistema de dos vueltas, con el objeto de afianzar los resultados electorales, de respetar la competitividad de los partidos y de asegurar incuestionable mayoría en apoyo de los candidatos triunfadores, del apoyo mayoritario indubitable a los gobernantes. Ya el sistema electoral de dos vueltas, de práctica común en Europa, ha cruzado el Atlántico y se ejercita en países de América del sur y de Centroamérica. Ciertamente, en dicha región, en concreto en Argentina, todavía su práctica no es o no fue definitivamente satisfactoria; pero, reiteramos, la democracia avanza con esfuerzo, con tenacidad y perseverancia.

La democracia y el sol tienen similitudes: constituyen la luz que alumbra a los seres humanos, les brindan calor y propician la vida misma. La democracia es el astro que da cohesión social y que mantiene a la comunidad, porque suya es la voluntad de organizarse políticamente. La democracia propicia el relevo en los puestos de mando. Conforme sea la voluntad popular, le llega su primavera a cada partido o cada tendencia ideológica perseverante en la lucha y constante en el esfuerzo. En la democracia, al equipo hoy en la oposición mañana le llega su aurora y su jornada de esplendor, de ejercicio del poder.

Sin la democracia se eclipsa, se marchita la existencia humana. Se sobrevive y se sufre en la dictadura. Se vive con dignidad y se siente satisfacción en la democracia. En aquélla se soporta al gobernante, en ésta se decide quién es el gobernante e, incluso, se puede ser el gobernante. Las dictaduras son oprobios que deben desterrarse; se deben combatir y erradicar como males sociales. Las democracias son regímenes políticos de dignidad y de inteligencia, constituyen la supremacía del espíritu y la prevalencia del hombre.

En México hemos padecido noches de dictadura; hoy contemplamos los rosados rayos de la aurora democrática. Esperemos que apresure el paso y que se instale el zenit de la democracia.