

LA RENOVACIÓN POLÍTICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Héctor FIX-ZAMUDIO

Aun cuando en el artículo 40 de nuestra Constitución federal se establece la forma de gobierno republicana, democrática y representativa, que proviene literalmente del precepto del mismo número de la carta federal de 5 de febrero de 1857, ha adquirido un significado muy diverso en la actualidad si se toma en cuenta que la democracia representativa es una institución muy dinámica que durante el siglo XIX tuvo una orientación exclusivamente política y formal, no sólo en nuestro país sino también en las naciones desarrolladas de la época; pero a partir de la primera posguerra asume una dimensión social, y fue nuestra Constitución vigente la primera en el mundo que elevó las normas tutelares de los grupos sociales marginados a rango de disposiciones fundamentales, con lo que inició un nuevo periodo que se ha calificado de “constitucionalismo social”.

Pero este constitucionalismo social no debe considerarse sino el inicio de un lento y difícil desarrollo para llegar a la verdadera democracia social, considerada —como lo hace el artículo tercero de la carta federal, debido al penetrante pensamiento de Jaime Torres Bodet— como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para aproximarse a este ideal, ha sido necesario modificar en varias ocasiones la ley fundamental con objeto de perfeccionar sus disposiciones de contenido social, pero al mismo tiempo fue preciso mejorar las instituciones políticas, ya que son inseparables la democracia social y la democracia política.

Durante los trágicos años de 1846-1847, cuando el ejército norteamericano se aproximaba a la ciudad de México, el gran jurista y político mexicano, Mariano Otero, vislumbró la importancia de la propia organización política para lograr la salvación del país y por ello fue el primero que pretendió introducir un sistema, entonces incipiente, de representación de las minorías como consecuencia del sufragio universal, el cual no se implantó realmente en nuestro país, sino con posterioridad a la Revolución de 1910.

Por los motivos anteriores, resulta de gran trascendencia esta obra colectiva en la que se reúnen diez trabajos vinculados con el tema de la renovación política incorporada de manera paulatina a nuestras normas constitucionales, y en la cual resulta evidente la significación de los estudios realizados por los investigadores Enrique Sánchez Bringas y Francisco J. de Andrea Sánchez, sobre la evolución de las instituciones electorales mexicanas desde el régimen establecido por la Constitución española de 1812, cuyo texto estuvo vigente en nuestro país en breves periodos, hasta la reforma constitucional y legal de diciembre de 1986 que culminó con la expedición del Código Federal Electoral de febrero de 1987.

En el cuidadoso y documentado análisis de ambos tratadistas se observa el intento permanente, pero con frecuencia frustrado, por la inestable vida política del siglo XIX, para mejorar el sistema electoral, que continúa con posterioridad a la Carta fundamental de 1917, a partir del régimen censitario y de carácter indirecto iniciado por la citada carta de Cádiz, para llegar al sufragio universal propuesto por Mariano Otero desde 1847, pero que sólo logró su pleno reconocimiento en el Constituyente de Querétaro, según se ha dicho.

Otro aspecto que se aborda en la obra que comentamos es el relativo a la reforma municipal de diciembre de 1982, la cual es analizada por el profesor Enrique Sánchez Bringas, en especial en cuanto a las actividades de carácter político, acrecentadas de manera considerable en las citadas reformas, partiendo del antecedente de la representación proporcional de los miembros de ayuntamientos de acuerdo con la modificación de diciembre de 1977, que ahora se extiende a todos los municipios del país.

Amador Rodríguez Lozano aborda certeramente en dos trabajos, primero el tema relativo a la consulta popular como instrumento de

gobierno, institucionalizada en los últimos años como “democracia participativa”, considerada como una etapa de avance sobre la puramente representativa, puesto que permite la intervención de los diversos sectores sociales previamente a la toma de decisiones gubernamentales que los afectan, y en segundo lugar se refiere a la reforma de los artículos 65, 66 y 69 de nuestra Constitución federal, publicada el 7 de abril de 1986, que estableció el doble periodo de sesiones anuales del Congreso y la reducción del plazo entre la elección y la toma de posesión del Presidente de la República.

Por lo que respecta a la consulta popular, como lo advierte Rodríguez Lozano, está relacionada con el sistema de planeación económica y social, que si bien se intentó en varias ocasiones anteriores, especialmente en materia económica, tuvo su consagración en la reforma al artículo 26 de nuestra Constitución federal de diciembre de 1982 y su culminación en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988.

El doble periodo de sesiones del Congreso de la Unión se reguló por la Constitución Federal de 1857, pero fue reducido a uno solo y por una duración limitada, por el Constituyente de Querétaro. Fue necesario su restablecimiento, como lo propusieron con insistencia varios constitucionalistas mexicanos, debido al crecimiento incesante de las actividades legislativas del propio Congreso federal, lo que se logró en la mencionada reforma de abril de 1986, que iniciará su vigencia a partir del primero de septiembre de 1989 para contar con un periodo de adaptación. También era conveniente reducir el lapso —demasiado amplio— entre la elección del titular del Ejecutivo Federal y su toma de posesión varios meses después, lo que producía una etapa de incertidumbre entre la terminación de un gobierno y el inicio del nuevo, inconveniente que se supera en las propias reformas de abril de 1986. Estos dos aspectos fueron reglamentados de manera adecuada por el nuevo Código Federal Electoral promulgado el 9 de enero y publicado el 12 de febrero de 1987.

El joven investigador Francisco J. de Andrea aborda en sus dos estudios las cuestiones básicas del sistema representativo y de la función constitucional de los partidos políticos, tanto desde el punto de vista comparativo como en su evolución histórica en nuestro ordenamiento, para llegar al sistema vigente, el cual se consolidó en las reformas constitucionales y legales de diciembre de 1977 y culminó con las de

diciembre de 1986, y el citado Código Federal Electoral, en las que se combinan el régimen de mayoría relativa con el de representación proporcional para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, conservándose de manera exclusiva el primero, para el Senado federal.

De Andrea examina la evolución jurídica de los partidos políticos en varios ordenamientos, en los cuales se pasó de la prohibición de su existencia a la tolerancia y luego a su regulación legislativa, para llegar a su constitucionalización, en cuanto se reconoció su decisiva intervención en el sistema democrático representativo, como ha ocurrido con el pleno reconocimiento de la función constitucional de los partidos en el artículo 41 de nuestra carta fundamental reformado en diciembre de 1977. Estos principios constitucionales fueron regulados tanto en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de la misma fecha como con mejor técnica por el Código Federal Electoral de 1987, que hemos mencionado en varias ocasiones.

El doctor José Neuman Valenzuela examina, a través de un documentado estudio, la institución del Registro Nacional de Electores, definido en el artículo 99 del nuevo Código Federal Electoral como el organismo técnico, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado y de elaborar las listas nominales de electores. Además el autor, para complementar su trabajo, consigna como apéndices varios cuadros sobre los resultados electorales de los comicios federales celebrados durante los años de 1964 a 1985.

El profesor Delfino Solano Yáñez se ocupa con acierto del tema relativo a los procesos y organismos electorales, a los cuales examina en su desarrollo histórico en el ordenamiento mexicano y también desde el punto de vista comparativo, a través de los cuales destaca que en el nuevo Código Federal Electoral se regulan los organismos electorales con el propósito de lograr la efectividad del pluralismo y la intervención de los diversos partidos políticos en la toma de decisiones, al integrarse dichos organismos electorales con comisionados de los propios partidos, en proporción a su porcentaje de votación nacional.

Por otra parte, los llamados procesos electorales (en realidad procedimientos) se han perfeccionado paulatinamente en los ordenamien-

tos federales electorales hasta llegar al citado Código de 1987, en el cual se precisan los diversos trámites que deben seguirse para los tres periodos de los diversos actos electorales, como son aquellos de carácter preparatorio, los que integran la jornada electoral y los posteriores a la elección.

El último de los estudios del volumen, efectuado por el profesor Enrique Sánchez Bringas, está dedicado al examen de la institución que se ha calificado como contencioso electoral y que comprende los diversos instrumentos establecidos para fiscalizar los procedimientos electorales, los que se atribuyen a organismos judiciales o bien de carácter político, estos últimos generalmente los mismos cuerpos representativos, los que se consideran como sistemas de autocalificación. De acuerdo con estos dos modelos, se han establecido varios sistemas intermedios con diversos matices.

En las reformas constitucionales de diciembre de 1986 y en el Código Federal Electoral publicado en febrero de 1987, se introduce un sistema mixto, predominantemente político combinado con algunos aspectos más precisos del contencioso judicial, al crearse el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 352 del Código mencionado, es el organismo autónomo de carácter representativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de mayor jerarquía, es decir, de apelación y de queja. El primero durante la etapa preparatoria de la elección y el segundo para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección.

Como se puede observar del breve comentario que hacemos de los trabajos que se incluyen en el libro mencionado, en ellos se realiza un análisis muy completo de las diversas cuestiones e instituciones relacionadas con el derecho electoral mexicano y la reciente renovación política nacional, por lo que resulta de gran utilidad para el examen de las más recientes reformas constitucionales y legales, con mayor razón si se toma en cuenta que la bibliografía jurídica mexicana es muy restringida en esta materia, no obstante que es esencial para el conocimiento de nuestra evolución política.