

Últimas reformas electorales

*Alonso Lujambio**

Quisiera aprovechar esta ocasión tan hospitalaria para iniciar una polémica con mi amigo Jesús Silva-Herzog Márquez sobre lo que acaba de expresar.

Por lo demás, debo decir que disfruto escuchar a Jesús Silva-Herzog; quizá esto sea el defecto de un amigo que quiere y estima a otro. Yo disfruto leyendo sus obras, escuchando sus argumentos, la manera de construir sus explicaciones. Noto, sin embargo, en su discusión sobre constitucionalismo, una exquisita enunciación del problema al que nos enfrentamos hoy, pero apenas es un esbozo de ordenamiento de nuevas preguntas y el arranque de primeras salidas. Pide imaginación en el análisis para hoy, y el reclamo es harto justificado. Pide una Constitución bien templada, pero uno se queda como con ganas de escuchar qué entiende por bien templada hoy, o qué entendió por bien templada en el pasado.

* Consejero electoral del Instituto Federal Electoral.

Alonso Lujambio

Jesús presenta incluso hipótesis sobre si determinadas formas constitucionales fueron pertinentes o no y, por ejemplo, habla del federalismo de 1824, pero presenta una suposición, ya muy superada, de cómo entra el federalismo en nuestra Constitución. Agregaría algo entre paréntesis: este año se cumplen 150 años de continuidad del federalismo mexicano, el cual se restableció en 1847. El sistema federal nunca desapareció en una Constitución mexicana. En distintas modalidades si se quiere, pero en su estructura básica, la Constitución permaneció igual. Me parece, entre otras cosas, que hay un problema en nuestro estudio constitucional en México, al colocar a las constituciones como momentos de ruptura, y estudiar poco las continuidades. ¿Dónde están las continuidades que las explica?

Pongo estos ejemplos: argumentación, prueba, información, comparación, conceptualización. A veces percibo en la discursividad de Jesús Silva-Herzog, la del exquisito intelectual, elocuente a más no poder, pero que a la hora de formular esa conceptualización, gana en elocuencia —a veces en palabra altisonante—, pero quizá pierde en precisión. Pero eso es parte, precisamente, de la discusión.

Voy a hablar de las reformas electorales, incluso, voy a enmarcarlas, en un ámbito histórico general. Pero antes quiero esbozar algunos elementos muy precisos de continuidad del constitucionalismo mexicano, y otros relativos al federalismo.

Si se observa el mapa del federalismo de 1824, que tuvo 19 estados y cuatro territorios, se encuentra que en realidad ese mapa es el de la diputación provincial de Cádiz. Es decir, la manera en que se estructuró territorialmente la Colonia, y su etapa tardía que es Cádiz, republicana como tal, introdujo la institucionalización de los intereses de las élites locales, en diputaciones de provincias distribuidas a lo largo de la República. Poco tiempo duró la diputación provincial. Fue inestable, ciertamente, pero anunció desde ese momento, desde esa ruptura, la presencia de diputados mexicanos en las Cortes de Cádiz, que van a tener un constitucionalismo, que no es el estadounidense, pero que está presente en muchas reglas. Ejemplo de ello, la organización del municipio y el Congreso. Cómo es que lo estadounidense y lo español están en nuestro modelo constitucional y perduran, en vez de romperse en constituciones: Ésta, quizá, sería una manera de volver a empezar a revisar la evolución constitucional mexicana.

Es interesante observar, por ejemplo, que el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fue previa a la constitución del propio Estado mexicano, lo cual hace que sea nuestro el federalismo. Incluso ya había coaliciones, Jalisco-Zacatecas, para enfrentar a Nicolás Bravo. Hasta la función política instalada en el país se estaba desbaratando. Entonces tuvieron que enunciar la Carta federativa antes de la Carta constitucional, porque ya no había tiempo, y se redactó sobre las piernas de Ramos Arizpe, en dos noches, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Fue un momento de crisis política al que había que darle alguna salida, y así se institucionalizó lo que la Constitución de Cádiz ya había creado en términos de política y de organización de política territorial: la diputación de Cádiz. Es compleja la creación del federalismo mexicano, pero en todo caso México es el gran país de América Latina, junto con Argentina y Brasil. No extraña que los tres grandes federalismos latinoamericanos, únicos por cierto, porque —Venezuela es algo tardío— son históricamente los países de más vasta territorialidad. Naturalmente embonaba un federalismo en un territorio inmenso. Creo que la obra de Natie Lee Benson sobre el federalismo y la diputación de Cádiz en México, *La diputación provincial de la Constitución de Cádiz*, puede aportar ideas sobre cómo es que nos constituimos en federales en su momento. Pero hay otro elemento —que discutía con el propio Jesús— los diputados mexicanos a Cortes regresaron a México y 11 de ellos fueron miembros del Constituyente de 1823, y trajeron el Reglamento de las Cortes de Cádiz. En el momento en que el Constituyente tuvo que decidir con cuál reglamento iba a debatir, presentaron el Reglamento gaditano: “yo tengo aquí el de España, de cuando yo era allá diputado a Cortes; le quitamos la regencia, le quitamos rey, le quitamos príncipe de Asturias, le quitamos infanta, le quitamos...”, y éste fue el reglamento mexicano. El reglamento actual viene del de 1934, y éste a su vez del de 1897, el cual introdujo pocos cambios al de 1857, con leves modificaciones respecto al de 1824 y este último es casi idéntico al de Cádiz.

Si tenemos un reglamento general que viene de Cádiz y las constituciones no sufrieron ninguna modificación prácticamente, salvo la de 1957, que fue una ruptura, ¿por qué la numeración de nuestras Legislaturas arranca de 1857 y no de 1917? En estos días se va a inaugurar la LVII Legislatura,

Alonso Lujambio

pero la primera fue la de 1857. Lo anterior se explica porque en 1917 no se produjo un cambio simbólico de la política constitucional, en la manera en que lo observamos en 1857.

Si vemos, por ejemplo, la reforma constitucional mexicana de agosto de 1996, percibimos una de esas grandes rupturas históricas: no tuvimos justicia electoral como tal, desde el siglo pasado. Es decir, la no justicia electoral en el México del siglo XX, no es un producto revolucionario, sino pre-revolucionario, posrepública restaurada. De manera que esa continuidad constitucional, que es una ausencia, de algún modo fue corregida en esta ocasión, es un cambio histórico por nuestra forma de concebir la Constitución. Por ejemplo, en la medida en que una ley electoral local puede ser inconstitucional, es evaluada por la Suprema Corte, es decir, que ya se pueden introducir acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales, estatales o federales, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, no hay pretexto para que la Suprema Corte no entre en la definición de toda la jurificación del sistema electoral mexicano. Este cambio es central, a mi modo de ver, e introduce un nuevo elemento en nuestra maquinaria. Sin duda, significa una ruptura. Por supuesto que un cambio constitucional de esta naturaleza debe contemplar un mecanismo inteligente, y lo tiene exquisito; se presenta en el artículo 105, fracción II, de la Constitución la posibilidad de que los partidos políticos introduzcan a la Suprema Corte acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales electorales.

Acto seguido, se tienen que definir cuáles son los elementos de la constitucionalidad de las leyes electorales, lo cual está determinado en el artículo 116 de la Constitución, y cuáles son las características que deben tener las leyes electorales estatales. Si alguna ley no las tiene, entonces se puede presentar una acción ante la Suprema Corte para que la declare inconstitucional, puesto que ya existen principios constitucionales que debe observar la legislación electoral. Sin embargo, hay que introducir un artículo transitorio en el que se determine el tiempo para hacer las reformas a sus Constituciones locales y adecuarlas al marco de la nueva Constitución, porque no le puedes pedir a todas las leyes estatales "que cumplan con determinada norma" y luego no la puedan cumplir debido a que apenas entró en vigencia.

Se trata de una reforma constitucional que introduce una maquinaria precisa, respecto de la cual estamos en proceso de observar sus resultados. Ya de suyo, empieza a producir cambios. Esto que es histórico en el país representa, sin duda, una ruptura. Pero hay que fijarse en lo importante que es observar esta reforma a la luz de la anterior reforma constitucional, en el inicio de la presidencia de Ernesto Zedillo. En ese entonces se abrió la posibilidad de introducir demandas de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley estatal por 33% de los integrantes de las legislaturas estatales y, por supuesto, de impugnar también las leyes federales, en términos similares.

Sin embargo, para la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, no es requisito ese porcentaje, que puede hacer necesaria la coalición: el actor, como partido político registrado ante el Instituto Federal Electoral, puede presentar esa demanda. La Constitución, entonces, da un espacio de mayor apertura a la introducción de acciones de inconstitucionalidad que tienen que ver con asuntos electorales, y en las otras, coloca un pequeño candado, urgiendo ya la entrada de la justicia electoral. Con ello, a un tiempo, coloca un filtro en otras arenas. De esto podemos discutir su pertinencia o no; pero creo que hay un diseño y un pensamiento institucional correcto detrás de todas estas reformas: están bien diseñadas, van en la dirección correcta, llevan al país por la ruta adecuada. En ese sentido, si una Constitución debe producir o conducir la transformación, acotarla, dirigirla, enmarcarla, ¿con qué velocidad debe hacerlo? Ahí está el temple. Bien templada diría yo, Jesús, que significa que lleva buen ritmo y la dirección correcta. Temple, que va con ritmo, que va hacia algún lugar dirigido por la acción inteligente de quien construye el Estado y sus instituciones. Creo que estas reformas están esencialmente bien templadas. Me parece que hay un juicio muy severo, por parte de Jesús Silva-Herzog, en torno a la manera en que concebimos nuestra Constitución y algunas de sus reformas, sobre todo, cuando no entra a los detalles de su producción. Es, sin embargo, muy provocador y fascinante tener un colega cuya visión sea, no quiero decir pesimista, pero quizá lo sea y deba decirlo. Hay un reto que significa desafiar a esa concepción y buscar la evidencia dura, porque no es fácil cuestionar la hipótesis de Jesús Silva-Herzog; sin embargo, creo que hay elementos suficientes, por lo menos, para empezar a encontrar estas dos visiones.

Alonso Lujambio

Otro elemento de la reforma constitucional tiene que ver con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal Electoral nace como Tribunal de lo Contencioso Electoral hace relativamente pocos años, porque no había instancias, jurisdiccionales como tales, para la justicia electoral. Ahora, ante el Tribunal Electoral, pueden impugnarse actos de órganos administrativos en materia electoral, así como los jurisdiccionales en materia local, de manera que todos los actores se protegen por la vía jurisdiccional, y con ello ajustan sus acciones a la ley.

Los conflictos poselectorales son jurídicos, y eso urgía resolver en México. Con el cauce jurídico, minimizamos la probabilidad de conflicto. Es precisamente ese el sentido de la transformación: evitar el conflicto poselectoral jurificándolo, y no seguir solucionando o creyendo que se solucionan los problemas del ámbito electoral y de la competencia por el poder, con criterio político o estrictamente político.

A los magistrados del Tribunal Electoral ya no los propone el presidente de la República al Senado; ahora lo hace la Suprema Corte de Justicia, cabeza del Poder Judicial. De incorporarse en el futuro la calificación de la elección presidencial, al Tribunal Electoral, órgano jurisdiccional, se producirá una ruptura histórica para el país, porque nunca tuvimos esa institucionalidad. Hoy la tenemos y creo que está operando fundamentalmente bien.

La otra ruptura es la autonomía del órgano electoral, que nace en 1946, y cincuenta años después asume la autonomía constitucional. No me gusta decir ciudadanización, sino utilizar el concepto constitucional, que es el de la autonomía del Instituto Federal Electoral, enmarcada en el artículo 41 constitucional. Me parece que las fórmulas de integración de las Cámaras, y con eso concluyo, amén de hacer un breve comentario sobre financiamiento público, abre también una nueva definición estatal. Voy a empezar por el financiamiento público.

Cuando se establece constitucionalmente que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado se toma una decisión, estatal, de una magnitud extraordinaria. Definir eso, es definir muchas cosas de la política de hoy y de la política del futuro. Acotar después, en la ley, al máximo el financiamiento privado a la competencia política, tiene un impacto definitivo sobre la manera en que va a operar el sistema de partidos: abre dilemas,

Últimas reformas electorales

presenta opciones ya más reducidas. Hay quien piensa que tiene más efectos negativos que positivos. Yo creo que se pueden construir más fácilmente los positivos que los negativos, a partir de esta norma constitucional. Por otro lado, se establece, la distribución muy equitativa de 70% del fondo repartido proporcionalmente de acuerdo al porcentaje de votación de cada partido político, y 30% igualitariamente. Esta combinación produjo un resultado de extraordinaria equidad en las elecciones del 6 de julio de 1997.

Esta norma fue eficaz y se probó el 6 de julio, porque produjo una equidad que finalmente nadie cuestionó. El gran problema de la elección de 1994, reconocido incluso por el presidente de la República, no fue la limpieza del proceso, sino su equidad. El problema fue corregido en las elecciones de 1997, y creo que cabalmente. Algún partido pequeño, ciertamente, presenta su queja, tal vez legítima, de que no es invitado a tal o cual debate entre candidatos, lo cual produce iniquidad.

Sin embargo, los filmes publicitarios, los tiempos y espacios de radio y televisión fueron extraordinariamente equitativos, y esto se debió a una reforma de orden constitucional. Hay otras cosas que son de orden secundario, no constitucional —la lista nominal con fotografía—, pero que finalmente dieron también certeza al proceso.

Con este texto quiero simplemente provocar, un poco amistosamente, a Jesús Silva-Herzog, así como a mi amigo Víctor Martínez Bullé-Goyri, para tener un intercambio apasionado de ideas.