

Críticas No tan Veladas del Sistema Electoral

Dr. Néstor de Buen

Miembro de número y Presidente (1993-1995) de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

A Fernando Ortiz Arana y Abraham Talavera, con admiración y afecto. Y para que se animen con unas discretas iniciativas...

Dice Carlos Salinas de Gortari que “soberanía es también democracia: democracia participativa, tolerancia y diálogo, acuerdo y acción concertada” (“La reforma política: cambio institucional con unidad social” en El sistema electoral de la democracia mexicana. Federación Nacional de Abogados del Estado, México, 1990, p. 9). Eso parecería significar que sólo una auténtica democracia es tolerable y no una democracia a medias. Y todo parece indicar que en el sistema electoral mexicano, lo que falta precisamente es una democracia integral. La hay a medias, formal, no completa, en la Constitución y en la ley, con trampas que sirven para desvirtuar el sentido del acuerdo de quienes ejercen el derecho de voto. La experiencia demuestra que en la práctica, además, esa democracia se pierde en los mil escondrijos de los vicios electorales.

No quiero tratar aquí lo último. Bastante se ha dicho, y con razón, sobre los caminos en falso seguidos por el Sistema que de manera especial en Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán han acabado de mala manera, con soluciones arbitrarias que no reflejan otra cosa que la conciencia de que hubo ejercicio abusivo del poder. No es este un ámbito periodístico sino la tribuna destacada del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Y



haciendo honor —pretendo— a la bella oportunidad de decir aquí algunas cosas, que en todo caso debo agradecer a mi querido amigo Abraham Talavera, prefiero enredarme sólo en los laberintos de las normas y no de su práctica.

El ejercicio de la democracia supone, de acuerdo a la famosa concepción de Abraham Lincoln, el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Ello implica la igualdad de oportunidades de todos los que integran ese concepto tan relativo de “pueblo”. Su voluntad debe ser decisiva y no puede alterarse por mecanismos legales que la alteren. Pero ¿quiénes son ese “pueblo” que tantos citan y muy pocos se quieren ver involucrados en él?

Desde un punto de vista político, pueblo es el conjunto de ciudadanos que, por serlo, pueden ejercer derechos políticos. Estos son, sin duda alguna, de carácter activo y pasivo. Los primeros, los derechos activos, permiten al ciudadano participar con su voto en la elección de sus representantes. Los segundos, que por el adjetivo parecerían secundarios, autorizan a los ciudadanos a ser electos para el ejercicio de cargos políticos. Por supuesto que estos últimos no son secundarios sino principales; no podría entenderse que la asunción del cargo público sea de menor importancia que la facultad de elegir. Si fuere necesario establecer jerarquías, sin duda le tocaría un lugar relevante a los derechos políticos pasivos.

A partir de una concepción democrática, los derechos políticos tendrían que ser derechos de todos los ciudadanos. No podría entenderse ni calificarse de democrático un sistema que estableciese diferencias entre los ciudadanos más allá de los requisitos mínimos para serlo. Estos son, de acuerdo con el artículo 34 constitucional “I. Haber cumplido 18 años; y II. Tener un modo honesto de vivir”.

Entre las prerrogativas del ciudadano se plantea en el artículo 35-II “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; ...”

Ese ciudadano debe, sin distinciones, alistarse en la Guardia Nacional (artículo 36-II de la Constitución) lo que supone, de cierto, riesgos importantes en su seguridad y en su vida y “Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; ...” (frac. IV). Y sólo se considera que deben perderse los derechos del ciudadano por la comisión de actos de violación a sus deberes como tal; por estar sujeto a un proceso criminal; durante la extinción de la pena corporal; por vagancia o ebriedad consecutivas, debidamente declarada; por estar prófugo de la justicia y por sentencia ejecutoria que imponga como pena la suspensión, según decide el artículo 38 de la misma Carta fundamental.

La pérdida de los derechos ciudadanos es, pues, el resultado de una conducta perniciosa, antisocial, perjudicial a la convivencia pacífica que, al ser puesta en evidencia, hace notable la incapacidad de ciertos ciudadanos que van a dejar de serlo, al menos temporalmente, para ejercer sus derechos políticos. Esas medidas son, pues, un castigo al mal comportamiento. Un auténtico rechazo social.

Nuestra bendita Constitución, tan alabada, muchas veces sin mérito alguno y que, además, es inestable y voluble al grado de que, como decía en su clase de Derecho Constitucional el querido maestro don Antonio Martínez Baez, es la única en el mundo que se vende con hojas sustituibles es, por encima de todo, discriminadora, y lo peor del caso es que discrimina a los mexicanos. Y al hacerlo, de manera especial respecto de los mexicanos que lo son porque quieren serlo y no por un accidente geográfico, convierte a esos mexicanos, por analogía, en delincuentes, vagos, ebrios consuetudinarios, prófugos de la justicia o incumplidores que no merecen ejercer, en plenitud, los derechos políticos.

Estamos en tiempos de globalización. En el Tratado de Maastricht, del 10 de diciembre de 1991, se atribuye la ciudadanía de la Unión a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro (Parte 1, Título II, artículo G-C-1.1) y eso supone el derecho a ser elector y elegible en los comicios



municipales de cada país si el ciudadano de la Unión reside en uno diferente del propio. En el artículo 8 B-1 se dice, precisamente, que “Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las contiendas municipales del Estado miembro en el que resida, en tanto que el apartado 2 del mismo artículo dispone lo mismo respecto a la integración del Parlamento Europeo.

En los Estados Unidos de Norteamérica la Sección 1 del artículo II constitucional, exige la Ciudadanía por nacimiento para ser elegible para la Presidencia de la República pero aceptó también que pudieran ser candidatos quienes hubieran adquirido la ciudadanía en la fecha de adopción de la

Constitución. Y en la Enmienda XIV se atribuye, sin reserva alguna, la ciudadanía norteamericana a “Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos” (Sección 1) en tanto que la Sección 1 de la misma Enmienda atribuye el derecho de ser Representantes a los mayores de veintiún años que sean ciudadanos.

Una Constitución mucho más reciente, la española de 1978, concede a todos los españoles, sin precisión de origen, el derecho a ser electores y elegibles, si están en pleno uso de sus derechos políticos (artículo 68-5). En su artículo 11, inclusive, el apartado 3 permite al Estado español “concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En esos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen”.

Puedo decir, con orgullo y sin pruebas, que la inclusión de ese artículo, paralelo al artículo 24-2o. de la Constitución de la República española de 1931, se debió a mi iniciativa personal hecha valer por conducto de quien era presidente de las Cortes en España, Antonio Hernández Gil. Entonces era yo ciudadano español y no había sentido la necesidad de cambiar mi condición política. Eso vino después.

Nuestra Constitución, acomplejada, chovinista, aldeana, discrimina bien y bonito a los mexicanos y a la cola de ella no faltan disposiciones de otro nivel que repitan sus discriminaciones. La lista es larga.

El artículo 32, sin sentido político pero sí económico, exige la nacionalidad mexicana por nacimiento para pertenecer a la marina nacional de guerra o a la fuerza aérea y también para los capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y de una

manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Y por si fuera poco, agrega a la lista los cargos de capitán de puerto, a los que presten todos los servicios de practica, a los comandantes de aeródromo y a todos los que ejerzan las funciones de agente aduanal en la República.

El artículo 55 establece que para ser diputado es indispensable la ciudadanía mexicana por nacimiento (frac. I) en tanto que el artículo 58 traslada a los senadores los mismos requisitos. El artículo 82, tan recordado siempre, no sólo impone a los candidatos a la Presidencia de la República la nacionalidad mexicana por nacimiento sino, además, ser hijos de padres mexicanos por nacimiento (frac. I). Esa exigencia, en curiosa combinación con el artículo 30-II permite la candidatura de algún joven nacido en Singapur, por poner un ejemplo lejano, de padres mexicanos por nacimiento, aunque no hable español ni tenga la menor idea de lo que es

México (lo que, en el fondo, tal vez no sea tan negativo para que haga valer ideas modernas), en perjuicio de un honrado mexicano cuya madre lo parió en la patria pero que, para su desgracia política (únicamente para eso), siendo uno de sus padres mexicano por nacimiento, el otro sólo es por naturalización.

En línea semejante, el artículo 91 exige la nacionalidad mexicana de origen para ser Secretario de Despacho y el 95, por no dejar, hace lo mismo respecto de los señores Ministros de la Corte.

No tengo a la mano las normas que rigen la vida de la UNAM, por agregar otro ejemplillo, pero allí se exige la misma condición naciéntil para el Rector, miembros del Consejo Universitario, miembros de los consejos técnicos y directores y, según parece, en el Estado de México, donde escribo apresuradamente estas líneas, alguna Ley Orgánica del Poder Judicial indica que los jueces deben ser, como en el 82 constitucional, mexicanos por nacimiento e hijos de otros iguales.



¿Es eso una prueba del sentido democrático? Es evidente que no. Porque siendo los mexicanos por naturalización parte del mismo pueblo a que se refiere don Abraham (Lincoln), se les impide ejercer representaciones electorales, aunque se les obligue a votar y, si el caso lo requiere, a darse de tiros en la Guardia Nacional. Se olvida que se trata de mexicanos que lo son, como ya dije, no por accidente geográfico, sino porque les ha dado su regalada gana serlo, lo que tiene mucho más mérito. Pero para la Constitución se trata de mexicanos de tercera, buenos para nada positivo que tenga que ver con la política. Y se llega al extremo (no digo rumores) de tener que hacer de un naturalizado un supersecretario de Estado (muy merecido, dicho sea de paso) porque no puede ser un simple secretario. *“Cosas veredes Mio Cid, que farán fablar las piedras”*. Pero hay otras cositas adicionales en el precioso mundo electoral que ponen en grave riesgo a la democracia, si es que ésta se produce cuando la decisión respecto de la integración del gobierno depende de la santa voluntad del pueblo.

Veamos el artículo 54, relativo a la elección de diputados. Allí, la frac. IV, que regula el otorgamiento de las constancias de asignación, en su inciso c) dispone que: “Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara”, a lo que se agregan también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, “por cada uno por ciento de la votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley”.

¿Cuál es el efecto de disposición tan peregrina? Es evidente que en la hipótesis de la norma se considera la inconveniencia de gobernar sin mayoría, lo que compromete, por regla general, a celebrar pactos con grupos minoritarios pero de suficiente número para sumar mayorías, por lo que para evitar esas pequeñas molestias se

convierte en mayoritarios a quienes la voluntad popular colocó en rango menor.

Es claro que esa disposición se aprobó por un Congreso nacido de una elección muy controvertida, tanto así que fue necesario quemar, en su momento, las boletas electorales que antes quedaron bajo la custodia exigente de los señores soldados y que, incidentalmente, aguantaron impertérritas todo un incendio neróniano de la Cámara de Diputados. Y a partir de esa voluntad precaria se disminuyó alarmantemente la poca democracia que en los hechos nos queda, pero en esta ocasión, con la elegancia de la disposición constitucional y de su ley reglamentaria.

Nadie podría decir, con plenas seguridades, que la voluntad del pueblo de México fué limitar su voluntad electoral. Y a pesar de ello se le priva del beneficio de decidir que el poder tiene que compartirse. Ese compartir el poder puede ayudar, sin duda alguna, a que las cosas se hagan de mejor manera y no en forma, digamos, tan unilateral.

Es evidente que gobernar en minoría mayoritaria —ustedes perdonen la aparente contradicción— impide hacer muchas cosas. Pero, en la misma medida, obliga a afinar la conducta política. Se trata, en última instancia, de un mecanismo dictado por la sabiduría popular, que quiere que se tome en cuenta también a los pequeños y que no se manejen políticas de aplanadora.

Estas consideraciones no tienen nada que ver, por supuesto, con cuál sea el partido agraciado por el beneficio constitucional. Claro que esta afirmación, válida en el mundo de los conceptos teóricos, tiene poco valor si se vincula con nuestra experiencia política. Se sabe de sobra para quién se coció ese arroz. Pero aun cuando no fuera así, tampoco sería válido ese claro fraude en contra de la voluntad del pueblo.

Yo sueño con un mundo político diferente. Con elecciones que no controle el gobierno sino que las califiquen organismos populares, ajenos a las decisiones de los que tienen el poder.

Es claro que las reformas de 1990 implican un cierto avance hacia la democracia, pero se trata de una democracia limitada y, en última instancia, subordinada, mediante un mecanismo complejo, a las decisiones del Poder Ejecutivo en alianza no santa con el Legislativo.

El nuevo organismo, el Instituto Federal Electoral, se coloca bajo la presidencia interesada del Secretario de Gobernación, con cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos de los cuales serán propuestos por el partido mayoritario y los otros dos por el que le siga; seis consejeros magistrados elegidos de entre una lista preparada por el Presidente de la República que debe aprobar el Legislativo con una mayoría calificada y los representantes de los partidos. Y si nos ponemos a sumar, lo que es evidente en nuestro medio es que el sistema político asume con toda tranquilidad las decisiones de ese organismo que ha sido llamado por Diego Valadés "poder electoral" en la obra antes citada, pero que, ciertamente, no disfruta de las autonomías presuntas de los tres poderes constitucionales de verdad, los del joven Montesquieu.

Respecto del Tribunal Federal Electoral ocurre un poco lo mismo, ya que su integración deriva de iniciativas presidenciales asumidas por la Cámara de Diputados (artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Lo que también inquieta es que no podemos pasarnos la vida cambiando las normas básicas de nuestra estructura política. Ha

llegado el momento, me parece, de sentarnos a discutir como personas mayores de edad, prudentes y conscientes de nuestra realidad económica, política y social y de hacer una nueva Constitución en la que el instrumento idóneo sea el consenso, ese que hizo posible lo que se creía imposible: que los españoles se pusieran de acuerdo para aprobar una Constitución. A ese consenso hace referencia, lúcida y llamativa, mi admirado amigo Diego Valadés en el trabajo antes mencionado. Y como no somos inferiores a nadie, y como ese mecanismo es, por naturaleza, profundamente democrático, valdría la pena intentarlo. En ello coincidimos con lo que dice el presidente Salinas de Gortari en la frase con que iniciamos este ensayo.

De otra manera estaremos jugando en contra de la seguridad jurídica, ese saber a qué atenerse que Gustavo Radbruch considera, con razón, uno de los fines del derecho (Introducción a la filosofía del Derecho, Breviarios del FCE, Trad. de W. Roces, México, 1955, p. 39 y ss) y que se vé seriamente afectado si el derecho se expone a cambios demasiado frecuentes (p. 40). Normalmente, un sistema de derecho escrito, como el nuestro, parecería ajeno a esos riesgos, pero existen. Simplemente habría que pensar en el número infinito de reformas a nuestra sagrada Constitución, cambiada siempre al gusto del Presidente de la República en turno. Escrito el sistema, pero cambiante como una mujer guapa.

Y yo digo que vale la pena hacer cualquier cosa por la democracia. No se trata, sólo, de un sistema político. Es el único tolerable.