

EL SISTEMA ELECTORAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. UN ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA SEGUNDA VUELTA

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE*

SUMARIO: I. *Consideración introductoria.* II. *Marco teórico.* III. *El sistema electoral para la elección del presidente de la República. Algunos casos de segunda vuelta en países iberoamericanos y europeos.* IV. *El caso particular de México.* V. *Bibliografía.*

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

Agradezco la invitación que me han hecho los organizadores de este III Congreso Internacional de Derecho Electoral, y especialmente doy las gracias al maestro Jesús Orozco Henríquez, para exponer en este Congreso el tema “El sistema electoral de la presidencia de la República: un estudio comparado sobre la segunda vuelta”.

Mi exposición parte, en primer término, de ubicar la naturaleza jurídica de la relación entre los poderes y el sistema de gobierno presidencial, para después referirme de manera específica al sistema electoral, en su sentido restringido, para la elección del presidente de la República y algunos casos de sistema de segunda vuelta en países iberoamericanos y europeos. Por último, abordaré el caso particular de México, sus antecedentes, la reforma del Estado y las expectativas del sistema electoral para la elección del presidente de la República; se habla de la idea de establecer el sistema de segunda vuelta o doble ronda electoral para su elección.

* Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

II. MARCO TEÓRICO

1. *La naturaleza jurídica de la relación entre los poderes*

¿Qué entendemos por la naturaleza jurídica de la relación entre los poderes? Es buscar la esencia, propiedad y característica entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, bajo el contexto de la teoría general del derecho y de la ciencia política, a lo que son necesarios los atributos del poder; la legalidad y la legitimidad.¹

Para Montesquieu, “el poder no limitado lleva necesariamente al abuso y la arbitrariedad y, pone en consecuencia, en peligro la libertad o la justicia de cualquier organización social”.² Dividir el supremo poder estatal es la mejor forma para limitarlo. Esta idea es plasmada en la Declaración de Derechos de Virginia y en la Declaración de Independencia de Estados Unidos de América, ambas de 1776.³ Asimismo, este principio se plasma posteriormente en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo 16 señala: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”.⁴

Para Rubio Llorente,

la soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues únicamente si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano.⁵

Así, durante los siglos XVIII, XIX, XX y en los albores del siglo XXI, el principio de la división de poderes se plasma en los textos constitucionales.

Al respecto, Alain Touraine considera que este principio es una forma de organización de los poderes con limitaciones. Por un lado, los dere-

1 Bobbio, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, trad. Ruiz Miguel, Alfonso *et al.*, 1980, pp. 307 a 316.

2 Agapito Serrano. Rafael de, *Libertad y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 115.

3 Hervada, Javier y Zumaquero, José M., *Textos internacionales de derechos humanos*, Universidad de Navarra, 1992, pp. 30 y 36.

4 *Idem*, p. 52.

5 Rubio Llorente, Francisco, *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 210.

chos fundamentales (o garantías individuales) son una limitación, y quien defiende a estos últimos, es el Poder Judicial. Y, por otro lado, entre el Legislativo y el Ejecutivo también debe existir una limitación.⁶ De tal manera, el conjunto de controles y responsabilidades entre estos dos órganos determina el tipo de sistema de gobierno.⁷

2. El sistema o régimen de gobierno presidencial

El sistema de gobierno puede ser de asamblea, parlamentario o presidencial. Sin embargo, como ya lo ha señalado Sartori, ningún régimen puede ser totalmente puro. En la realidad, éstos comparten elementos comunes.⁸ A grandes rasgos, la característica que me interesa resaltar es ¿cómo se integra o se elige al Ejecutivo en cada uno de estos tres sistemas?

En un régimen de asamblea (denominado también como directorial, convencional, parlamentarismo de asamblea, parlamentarismo absoluto o ultraparlamentarismo), el Ejecutivo es un órgano colegiado, cuya presidencia es rotativa. El nombramiento y revocación de sus miembros es facultad de la asamblea.⁹ En el segundo sistema, es decir, en el parlamentario; el Ejecutivo lo integra un jefe de Estado y, además, un jefe de gobierno, y la mayoría parlamentaria, con una mayoría absoluta generalmente de la cámara baja, es quien designa al jefe de gobierno. Si no se obtiene la mayoría absoluta, días después se puede recurrir a la aprobación de una mayoría relativa de dicha cámara baja del Parlamento.¹⁰ Y, por último, en el sistema presidencial, cuyo origen es la Constitución estadounidense de 1787, el Poder Ejecutivo está confiado al presidente,¹¹ es decir, a un solo individuo elegido directamente por el pueblo y por un

6 Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 1995, pp. 48 y ss.

7 Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986, v. II, p. 223; Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992, pp. 78 y 79.

8 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994, pp. 98 a 157.

9 *Idem*, pp. 127 y 128; Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1980, pp. 114 y ss.; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997, pp. 26 y 27.

10 Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez y otros, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996, p. 22; Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., Barcelona, Ariel, 1970, pp. 246 y 247; Aragón, Manuel, "Estudio preliminar", en Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVII; Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 98.

11 López Guerra, Luis, "La función de control de los parlamentos: problemas actuales", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 237.

determinado tiempo que, dependiendo del país que se trate, puede variar entre cuatro a ocho años.

Para Sartori, las anteriores son característica de un sistema de gobierno puro,¹² trátase del régimen de asamblea, parlamentario y presidencial, respectivamente. Sin embargo, es necesario precisar que si se da una variación respecto de las demás características que corresponden a cada uno de estos sistemas, características que no abordaré, el sistema se reclasifica. Por ejemplo, el presidencial en presidencialismo o presidencialista, en donde el presidente de la República tiene un excesivo poder sobre el Legislativo y el Judicial, en ocasiones con fundamento constitucional o de manera metaconstitucional.¹³ Esta última situación se ha dado en los países de Iberoamérica o Latinoamérica; sin embargo, en la actualidad tiende a disminuir; por ejemplo, con el establecimiento de mecanismos del sistema parlamentario¹⁴ en sistemas denominados como presidencialistas. A través de diversos procedimientos (trátase de la elaboración de una nueva Constitución o de una revisión total de la misma), la tendencia ha sido disminuir la fuerza del Ejecutivo. Pero, además, tratar de adoptar el sistema parlamentario por considerar que el sistema presidencial, cuando el partido político del presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Congreso, genera problemas de gobernabilidad.¹⁵ Finalmente, la idea de establecer un sistema parlamentario en algún país de Latinoamérica, por suerte, no ha prosperado, aunque siempre ha sido parte o tema fundamental de un nuevo constituyente o de un proceso de revisión total de la Constitución. Generalmente lo que se da es que se incluyen más mecanismos del sistema parlamentario, pero se recoge nuevamente un sistema presidencial, ya que éste permite un verdadero ejercicio de actos de control político entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sobre todo después de la realización de elecciones no concurrentes¹⁶ (sólo de dipu-

12 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 97 a 99.

13 Cárdenas Gracia, Jaime F., "Esbozo para un estudio comparado de las Constituciones centroamericanas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 88, enero-abril de 1997, pp. 63 y ss.

14 *Idem*, p. 78, y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario a la ponencia 'El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica', presentada por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart", *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, pp. 188 y ss.

15 Sobre este tema, consúltese Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso. En el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 13 a 20.

16 Sobre las consecuencias de elecciones no concurrentes, véase Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 100 y ss.

tados, o de éstos y también de senadores). Bajo este contexto, la posibilidad relativa a que el presidente de la República pertenezca a un partido político distinto al que tiene la mayoría parlamentaria, ya sea en una o en ambas Cámaras del Congreso, es mayor en relación con elecciones coincidentes (presidente, diputados y senadores, al mismo tiempo). Sin embargo, como una característica del sistema presidencial, también puede ocurrir lo mismo en elecciones coincidentes, pero es menor la posibilidad¹⁷ en relación con las no concurrentes.

A continuación me referiré al sistema electoral para la elección del presidente de la República.

III. EL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. ALGUNOS CASOS DE SEGUNDA VUELTA EN PAÍSES IBEROAMERICANOS Y EUROPEOS

Antes de iniciar este subtema, quiero citar algunas palabras del maestro Manuel Aragón:

Siempre que haya libertad habrá debate y siempre que el ejercicio del poder derive de la elección popular habrá un grado, mayor o menor, de insatisfacción y de crítica respecto de los elegidos para gobernar y en cuanto al modelo mismo a través del cual esa elección y ese gobierno se articulan. En la existencia de esa insatisfacción y esa crítica reside, precisamente, la principal fuente de energía del sistema democrático.¹⁸

El sistema electoral, en un sentido restringido, es la determinación de la regla a través de la cual los electores pueden expresar sus preferencias políticas y convertir sus votos en escaños parlamentarios y, para el caso que me ocupa, en cargos de gobierno (presidente de la República, gobernador o presidente municipal). Ésta es la definición más accesible para descubrir cuáles pueden ser las consecuencias políticas de determinado sistema electoral.¹⁹ Los sistemas electorales que existen, y que Imer Flo-

17 Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew, “El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica”, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, pp. 125 a 127; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991, p. 273.

18 Aragón, Manuel, “Democracia, parlamento y representación”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados, Tribunal Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Federal Electoral, 1993, p. 3.

19 Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, cit., p. 70.

res señaló en su intervención en este Congreso, y Felipe de Jesús Domínguez, ahora, son principalmente el de representación proporcional, el mayoritario, el mixto y Sartori incluye también como un sistema a la doble ronda electoral, aunque podríamos afirmar que sólo es un instrumento que se puede presentar en un sistema mayoritario o en uno de representación proporcional.

Para elegir a un presidente de la República, como se trata de un solo individuo o de la propuesta de candidatos individuales, se utiliza el sistema mayoritario; éste, a su vez, puede ser por mayoría relativa o mayoría absoluta. La primera consiste en que la persona que obtenga el mayor número de votos es el ganador y se queda con el cargo, mientras que en la segunda, es decir, con el de mayoría absoluta, se requiere obtener por lo menos el 50.01% de los votos para obtener el triunfo.

La doble ronda electoral, en un sistema mayoritario, consiste en que en la primera vuelta los electores expresan su primera preferencia entre todas las opciones, y se exige la mayoría absoluta para que un candidato ocupe el cargo. Si no se obtiene ésta, para la segunda ronda, por ejemplo, sólo pasarán los dos candidatos que obtengan el mayor número de votos o sólo aquellos candidatos que hubiesen alcanzado determinado porcentaje de votos y, en ambos supuestos, después ganará quien obtenga el mayor número de votos.²⁰ A grandes rasgos, este último sistema, por mencionar sólo algunas de sus ventajas, tiene las siguientes:

1. No evita que participen las formaciones políticas nuevas o minoritarias junto con las principales fuerzas;²¹ todos tienen oportunidad de participar;

2. Para Sartori, este sistema permite a los electores votar dos veces, con plena visión de la votación y con sólo una semana después, dos o más (por ejemplo 20 días, 21, 30, etcétera) de la primera votación;

3. El electorado puede, de forma más consciente, reorientar su preferencia, ya que se le permite cambiar su voto;

4. El cambio del voto de un elector sería por el deseo mayoritario;

5. Se reduce considerablemente la fragmentación del sistema de partidos;

6. Este sistema, dependiendo de lo que se quiera, permite que sólo pasen los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos o

20 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 24-26 y 76-85.

21 Valadés, Diego, "Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma constitucional", *El significado actual de la Constitución*, México (publicación en prensa por el IJJ de la UNAM).

sólo aquellos candidatos que hubiesen alcanzado determinado porcentaje de votos;

7. En lo personal, creo que con este sistema se daría con mayor facilidad otra característica más del sistema presidencial: el presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso;

8. Y una de las ventajas que a mi juicio me parece más importante es la relativa a que, como señala Sartori, dicho sistema facilita la gobernabilidad en condiciones adversas.²² Característica última de gran trascendencia, porque en elecciones no concurrentes generalmente el partido político del presidente de la República no tiene la mayoría en una o en ambas Cámaras del Congreso, dependiendo de los periodos de renovación de éstas. Este hecho lo considero una situación positiva: los actos de control que pueda realizar el Legislativo sobre el Ejecutivo aumentan,²³ los partidos de oposición tienen la posibilidad real de presentar iniciativas de ley o decretos, pero están siempre presentes ciertos problemas de gobernabilidad, así como problemas de responsabilidad y falta de legitimidad del presidente de la República.²⁴ Se da un desfase entre el año que fue elegido y el año en que ocurren elecciones no concurrentes. Por ello, y con el actual escenario que se vive en México, se hace necesario un Congreso fuerte, pero también un Ejecutivo legitimado en circunstancias adversas. De ahí que la parte final de esta ponencia sea determinar la posible viabilidad de establecer el sistema de segunda vuelta para la elección del presidente de la República, pero con ciertas particularidades.

A continuación sólo mencionaré algunos casos de segunda vuelta, consagrados a nivel constitucional, en países iberoamericanos y europeos.

En Brasil, de acuerdo con la Constitución de 1988, la elección del presidente de la República comporta también la del vicepresidente registrado con él. Es considerado electo presidente el candidato que, registrado por un partido político, obtenga la mayoría absoluta de votos. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera votación se hará, entonces, una nueva elección dentro de los veinte días siguientes del re-

22 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 24-26 y 76-85.

23 Sobre este punto, consúltese Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, INAP, 1996.

24 Jiménez, Santiago, "Hoy, reunión del CPN del tricolor; Zedillo no *palomeó* las listas, asegura Roque", *El Nacional*, del 3 de abril de 1997, p. 6.

sultado, concurriendo sólo los dos candidatos más votados, y considerándose electo aquel que obtuviese la mayoría de los votos válidos.

En Chile, la Constitución de 1980 señala que el presidente es elegido por mayoría absoluta de los sufragios válidos. Si a la elección de presidente se presentaren más de dos candidatos y ninguno obtiene la mayoría absoluta de los votos, se procederá a una nueva elección de acuerdo con los plazos que señala la Constitución chilena. En la segunda elección sólo se presentarán los dos candidatos que hubiesen obtenido las más altas mayorías relativas.

La Constitución de Colombia de 1991 establece que el presidente de la República es elegido por la mitad más uno de los votos. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubiesen obtenido las más altas votaciones, y será declarado presidente quien obtenga el mayor número de votos.

La Constitución Política de Ecuador de 1983 señala que la función Ejecutiva recae en el presidente de la República, quien debe ser elegido por mayoría absoluta de los sufragios y conforme a la ley, en ésta se regula la segunda vuelta.

En El Salvador, con la Constitución de 1983, se establece que en la elección del presidente y del vicepresidente de la República, si ningún partido político o coalición de partidos políticos obtiene la mayoría absoluta de votos, se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos. La segunda elección deberá celebrarse en un plazo no mayor de 30 días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección, aunque éste se puede ampliar si se da un caso fortuito.

En Guatemala, con la Constitución de 1985, y para el caso de la elección del presidente y vicepresidente, se determina que si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a una segunda elección dentro de un plazo no mayor de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días, y para ésta sólo pasarán los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas.

En Perú, de acuerdo con la Constitución de 1993, puede ser presidente de la República quien obtiene más de la mitad de los votos. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda

elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

La Constitución de Bolivia de 1967 establece un sistema similar a los anteriores: si ninguno de los candidatos para la presidencia (o la vicepresidencia) de la República obtiene la mayoría absoluta de votos, el Congreso tomará sólo a tres de los que hubiesen obtenido el mayor número de votos, y de entre ellos hará la elección. Si ninguno reúne la mayoría absoluta de votos de los parlamentarios presentes, se dará otra votación que se concretará a los dos que alcancen el mayor número de sufragios.

También Costa Rica tiene un sistema similar a los anteriores, consagrado en la Constitución de 1949, con sus reformas. En este país, el presidente y los vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda del 40% del número total de sufragios válidos. Si no se alcanza dicha mayoría, pasarán sólo dos nóminas, y se dará una segunda elección y quedará la nómina que obtenga el mayor número de sufragios.

La Constitución de Nicaragua de 1987, determina que el Poder Ejecutivo lo ejerce el presidente de la República. Éste será elegido con el 45% de los votos válidos. Si no se obtiene dicho porcentaje habrá una segunda vuelta.

En Argentina la Constitución de 1994 dispone que para la elección del presidente y vicepresidente, a diferencia de la mayoría de los países iberoamericanos, es necesario obtener no la mayoría absoluta, sino el 45% de los votos para ocupar el cargo. Sin embargo, si no se llega a este porcentaje, pero la fórmula más votada obtuvo el 40% y existe una diferencia mayor de diez puntos respecto de la segunda fórmula que le siga, ocupará el cargo. De no darse cualquiera de las dos situaciones anteriores, habrá una segunda vuelta en la que pasarán sólo las dos fórmulas más votadas.²⁵

Estos casos son sólo algunos ejemplos de sistema de segunda vuelta para la elección del presidente de la República en Latinoamérica, y que son tendencia del nuevo constitucionalismo latinoamericano, ya que la mayoría de los países en el continente americano lo han adoptado. En

²⁵ Cfr. Constitución de la Nación Argentina, Argentina, Edit. Betina, agosto de 1994. Así como, *Constitutions of the Countries of the World*, Nueva York, Oceana Publications, 1995, vol. VII, pp. 18 y ss.

donde, además, el procedimiento se encuentra detallado en sus respectivas Constituciones, en México no sucede así, sino que el sistema de mayoría relativa se encuentra en una ley.

En Europa, el caso más ejemplificativo de una segunda vuelta es el francés. En ese país, y de acuerdo con el artículo 7o. de la Constitución de 1958, el presidente de la República es elegido por mayoría absoluta de los votos emitidos. Si no se obtiene ésta en la primera vuelta, en el segundo domingo consecutivo se realizará una segunda vuelta, a la que sólo podrán presentarse los dos candidatos que, incluyendo el supuesto de retirada de candidatos más favorecidos, hayan conseguido el mayor número de votos en la primera vuelta.²⁶

IV. EL CASO PARTICULAR DE MÉXICO

1. *Breves antecedentes*

La historia del constitucionalismo mexicano inicia con la Constitución de Cádiz de 1812. En ella se establecieron los tres poderes clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Por lo que toca al Ejecutivo, el artículo 168 y siguientes, dicha Constitución lo denominó como rey.

La Constitución de Apatzingán de 1814, aunque no estuvo vigente, denominó al Ejecutivo como “Supremo Gobierno”, y éste sería integrado por el Supremo Congreso (artículos 103, 132 y siguientes).

La Constitución de 1824 le dio el nombre de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y señaló que en su designación intervendrían las legislaturas locales (artículos 74 y siguientes).

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se determinó que el Ejecutivo lo integraría una sola persona, pero en su nombramiento intervenía el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y las Juntas Departamentales (artículos 1o. y siguientes de la Cuarta Ley).

Con las Bases Orgánicas de 1843 se le denominó presidente de la República. Para su elección, cada asamblea departamental, por mayoría de votos, emitía su votación para una persona. Después, conocía la Cámara

26 La información sobre este subtema fue tomada de la base de datos *InfoJur. Índice de Constituciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, así como de la obra *Constituciones políticas de América Latina*, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, 1995, v. I; Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1996, pp. 41 y ss.; Constitución Política de Ecuador, promulgada en septiembre de 1983, y La Constitución de Francia promulgada el 4 de octubre de 1958, México, Embajada de Francia.

de Diputados y el Senado y declaraban presidente al que hubiese obtenido una mayoría absoluta de sufragios. De no conseguirse el porcentaje requerido, se escogía entre los dos que tuvieran el mayor número de votos (artículos 158 y siguientes).

En la Constitución de 1857, al Ejecutivo se le denominó como “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. El mismo era elegido de manera indirecta (artículos 75 y siguientes).²⁷ Y, por último, la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la de 5 de febrero de 1857”,²⁸ es decir, la Constitución mexicana de 1917 (vigente), desde el texto original hasta la actualidad ha dispuesto en el artículo 81, artículo jamás reformado, lo siguiente: “La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.²⁹

Al respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁰ de 1990 (COFIPE), con sus últimas modificaciones de 1996, establece en su artículo 9o., entre otros,³¹ lo siguiente: “1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República”.³²

2. La reforma del Estado

A partir de finales de los años 70, durante los 80 y hasta la fecha, en México se presentan cambios significativos en la vida política nacional, que se traducen en reformas e iniciativas, que representan una inclinación por parte de la ciudadanía, el gobierno y de los actores políticos en general, para establecer un verdadero equilibrio entre los poderes, sobre todo recientemente a través de la reforma del Estado. Muestra de ello es que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala el compromiso del gobierno de la República de garantizar el pluralismo político dentro

27 Tierno Galván, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 38 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1995)*, México, Porrúa, 1995, pp. 32-104, 167-195 y 204-248.

28 *Diario Oficial*, del lunes 5 de febrero de 1917.

29 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, diciembre de 1996, con la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 20 de marzo de 1997.

30 Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

31 Por ejemplo, para establecer este sistema, además del artículo 9o. se tendrían que reformar también los artículos 19, 21, 182, etcétera, *cfr.* COFIPE, *op. cit.*

32 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, p. 10.

del Congreso.³³ A partir de la reforma electoral de 1996 y de la elección no concurrente de 1997, varias fuerzas políticas tienen representación en el Congreso.

3. Las expectativas del sistema electoral para la elección del presidente de México

Ahora, la Cámara de Diputados es el contrapeso del presidente de la República; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no tiene una mayoría absoluta, y los actos de control que pueda realizar sobre el gobierno han aumentando, pero también están presentes ciertos problemas de gobernabilidad, así como problemas de responsabilidad y falta de legitimidad del presidente de la República.

Además, se afirma en los diversos medios de comunicación que el resultado de la futura elección del año 2000 puede mostrar una diferencia mínima de votos entre dos o tres partidos políticos. Resultado que puede despertar la sospecha que no es el real, sino que hubo fraude.

Sobre este punto, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó en 1998 una iniciativa para incorporar el sistema de segunda vuelta para la elección del presidente de la República, con objeto de establecer que si en la primera votación ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, quienes queden en primero y segundo lugar pasarán a la segunda vuelta.

La vía jurídica para lograr este propósito es modificar el COFIPE o, para darle más formalidad o peso, reformar el artículo 81 de la Constitución. Pero aún resultaría más factible, y contribuiría al nuevo federalismo que propone la reforma del Estado, que alguna entidad federativa proponga para su estado el sistema en comento para la elección del gobernador o, incluso, la del jefe de gobierno del Distrito Federal.³⁴ A nivel municipal, el estado de San Luis Potosí ya sentó precedente.

Sin embargo, como una opinión personal, esta segunda vuelta debería ir en el sentido de establecer; por ejemplo, lo contemplado por la Constitución Argentina en donde para la elección del presidente existe la primera vuelta y es necesario obtener no la mayoría absoluta, sino el 45% de los votos para ocupar el cargo. Y, si no se llega a este porcentaje pero la fórmula más votada obtuvo el 40% y existe una diferencia mayor de

33 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 57.

34 También, a largo plazo, se podría establecer para las Cámaras del Congreso cuando se dé la posible supresión o disminución del sistema de representación proporcional.

diez puntos respecto de la segunda fórmula que le siga, ocupará el cargo. De no darse cualquiera de las dos situaciones anteriores, entonces habrá una segunda vuelta en la que pasarán sólo las dos fórmulas más votadas. De esta forma, la primera vuelta se volvería más competitiva.

Sobre esta posibilidad, nos preguntaríamos ¿es costoso establecer el sistema de segunda vuelta para la elección del presidente de la República en México? La respuesta es que no; sólo se gastaría en papelería y algunos días más de sueldo a trabajadores electorales. Además, se podrían establecer otros mecanismos; por ejemplo, que los partidos políticos aporten determinado porcentaje, y si no se llega a la segunda vuelta se les regresaría lo aportado; también podrían prohibirse las campañas antes de la segunda vuelta; realizar una reducción de escaños en las Cámaras del Congreso, etcétera.

Aunque existen reticencias de algunos actores políticos para establecer el sistema en comento (principalmente del PRI y del Partido de la Revolución Democrática), y otros que sí lo desean (PAN y algunos priístas), así como académicos de diversas áreas, también en pro y en contra. Por ello, el debate está abierto; se trata de una elección popular.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGAPITO SERRANO, Rafael de, *Libertad y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1989.
- ARAGÓN, Manuel, “Democracia, Parlamento y representación”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- , “Estudio preliminar”, en Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVII.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1996.
- BOBBIO, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, trad. Alfonso Ruiz Miguel, Valencia, Fernando Torres, 1980.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., “Esbozo para un estudio comparado de las Constituciones centroamericanas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 88, enero-abril de 1997.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- Constitución Política de Ecuador, promulgada en septiembre de 1983.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, diciembre de 1996, con la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de marzo de 1997.
- Constituciones políticas de América Latina*, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, v. I, 1995.
- Diario Oficial de la Federación*, del lunes 5 de febrero de 1917.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., Barcelona, Ariel, 1970.
- HERVADA, Javier y ZUMAQUERO, José M., *Textos internacionales de derechos humanos*, Universidad de Navarra, 1992.
- INFOJUS. *Índice de Constituciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- JIMÉNEZ, Santiago, “Hoy, reunión del CPN del tricolor; Zedillo no *pa- lomeó* las listas, asegura Roque”, *El Nacional*, del 3 de abril de 1997.
- La Constitución de Francia promulgada el 4 de octubre de 1958, México, Embajada de Francia.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “La función de control de los parlamentos: problemas actuales”, *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, v. II, 1986.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y congreso. En el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.
- MAINWARING, Scott y SOBERG SHUGART, Matthew, “El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica”, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996.
- NOHLEN, Dieter, “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Comentario a la ponencia ‘El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica’, presentada por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart”, en *La reforma*

- del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996.
- , *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997.
- , *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, INAP, 1996.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1980.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1995)*, México, Porrúa, 1995.
- TIERNO GALVÁN, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez y otros, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 1995.
- VALADÉS, Diego, "Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma constitucional", *El significado actual de la Constitución*, México (publicación en prensa por el IIJ de la UNAM).