

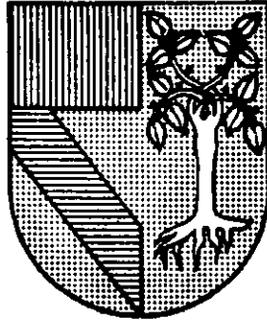
308909

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

48  
2er.

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la Universidad Nacional Autonoma de México



**“LA ADOPCION DEL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL Y DEL  
MECANISMO DE SEGUNDA VUELTA COMO OPCIONES  
PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO”**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

JOSE CESAR NAVA VAZQUEZ

MEXICO, D. F.

1998

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*Handwritten signature or stamp*



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con gratitud al Amor divino y al amor humano.

A Covadonga, compañera de mis días.

A mis padres.

A mis hermanos.

## **INDICE**

### **INTRODUCCION.**

### **CAPITULO 1: EL SISTEMA REPUBLICANO PRESIDENCIAL.**

#### **1.1 Notas clásicas del sistema republicano presidencial.**

1.1.1 Antecedentes.

1.1.2 El sistema republicano presidencial: el modelo norteamericano.

#### **1.2 El sistema presidencial en Latinoamérica.**

1.2.1 El ejecutivo unipersonal.

1.2.2 Requisitos para ser Presidente de la República.

1.2.3 El principio de la no reelección.

1.2.4 La figura de los vicepresidentes.

#### **1.3 El sistema semipresidencial.**

#### **1.4 La elección presidencial en Derecho Comparado.**

1.4.1 El sistema de elección directa.

1.4.2 El sistema de elección indirecta: el Colegio Electoral en los Estados Unidos.

### **CAPITULO 2: EL SISTEMA PARLAMENTARIO.**

#### **2.1 Notas clásicas del parlamentarismo.**

#### **2.2 Matices parlamentarios en los sistemas presidenciales.**

## **2.3 El sistema parlamentario en Derecho comparado.**

2.3.1 Alemania.

2.3.2 España.

2.3.3 Francia

2.3.4 Italia

## **2.4 Ventajas y desventajas del sistema.**

2.4.1 Aspectos positivos.

2.4.2 Aspectos negativos.

## **CAPITULO 3: POR UN SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL EN MEXICO.**

### **3.1 Los excesos del presidencialismo.**

3.1.1 El marco constitucional.

3.1.2 El presidencialismo real.

### **3.2 La inviabilidad del sistema parlamentario.**

### **3.3 Propuesta para la adopción del sistema semipresidencial en México.**

## **CAPITULO 4: EL MECANISMO DE LA SEGUNDA VUELTA.**

### **4.1 Concepto de “balotage”.**

### **4.2 La elección presidencial y parlamentaria a dos vueltas en Derecho Comparado.**

4.2.1 Francia.

4.2.2 Bolivia.

4.2.3 Brasil.

4.2.4 Colombia.

4.2.5 Costa Rica.

4.2.6 Chile.

4.2.7 Ecuador.

4.2.8 Argentina.

4.2.9 Perú.

#### **4.3 Consideraciones jurídicas y políticas que favorecen y desfavorecen la segunda vuelta.**

4.3.1 Argumentos en contra.

4.3.2 Argumentos en favor.

### **CAPITULO 5: POR UNA SEGUNDA VUELTA EN MEXICO.**

**5.1 Antecedentes electorales y tendencias del voto hacia el año 2000.**

**5.2 Legitimación y gobernabilidad.**

**5.3 La experiencia de San Luis Potosí en 1997.**

5.3.1 Marco constitucional y reglamentario.

5.3.2 Primera experiencia práctica.

**5.4 Propuesta final.**

### **CONCLUSIONES**

### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

## **REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS**

## **INTRODUCCION.**

El Derecho ofrece una amplísima espectro de opciones para su estudio y aplicación. Cada una de las materias que integran el plan de estudios de la carrera ofrece posibilidades infinitas, y aunque se relacionan entre sí de diferentes maneras, presentan parcelas del conocimiento que consideradas en lo individual exigen especialización y esfuerzo.

El ritmo de la sociedad, con sus cambios y avances, reclama la constante actualización de las diversas ramas del Derecho y, por lo tanto, de sus estudiosos. Fenómenos científicos contemporáneos como la clonación de especies; sucesos políticos como las guerras étnicas y las reivindicaciones de las comunidades frente a los Estados; novedosas manifestaciones culturales, artísticas y deportivas, y el avance general de la sociedad plantean complejas ecuaciones al Derecho. La ciencia jurídica no debe quedar a la zaga de los hechos sociales, tiene por papel regularlos y ofrecer a los seres humanos seguridad y certeza.

Uno de los grandes cambios mundiales de los últimos años ha sido la transición hacia la democracia. La gran mayoría de los países del hemisferio occidental han adoptado sistemas democráticos. De hecho, con excepción de los sistemas fundamentalistas islámicos, de algunas monarquías y algunos sistemas republicanos, la democracia rige hoy en el

mundo, al menos en su modalidad representativa.

México no ha quedado al margen de dicho fenómeno. Paulatinamente las instituciones y las prácticas políticas mexicanas se han acercado a los parámetros democráticos. A tal proceso se le ha llamado "la reforma del Estado", aunque ha se ha limitado a una mera reforma del sistema electoral. Muchos temas están pendientes para ser discutidos y definidos por los actores políticos del país. Entre ellos destacan las reformas al Poder Judicial, al Poder Ejecutivo, al mecanismo de control y fiscalización del gasto público y a la institución defensora de los derechos humanos.

Desde la reforma electoral de 1977 y hasta nuestros días la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes y reglamentos que de ella derivan se han amoldado de conformidad a las necesidades que la vida democrática ha impuesto.

Sin embargo, pareciera que el proceso se encuentra estancado pues la coyuntura política y la falta de voluntad real de algunos de los actores han propiciado que lo importante quede relegado ante lo urgente y que lo formal tenga preponderancia sobre lo fundamental.

A estas alturas del proceso reformador, el bando de quienes desean una nueva formulación a fondo de nuestras instituciones se ha partido en dos:

para algunos lo más conveniente sería convocar a un Congreso Constituyente que produjera una nueva Carta Magna, mientras que para otros sería más sano introducir una serie de reformas constitucionales y legales que reflejaran el sentir de los consensos alcanzados.

En lo personal prefiero ubicarme entre quienes sostienen lo segundo. Sin pretender extenderme en este punto, ni mucho menos agotar el tema, valdría decir que no considero que las circunstancias políticas del país y las que conforman el panorama internacional no son las apropiadas para la convocatoria a un Congreso Constituyente. Aun mas, coincido con aquellos que plantean que el problema de la escasa positividad del Derecho en México reside en la falta de voluntad para cumplir y hacer cumplir las leyes.

Para centrarme en un apartado específico de la Reforma del Estado elegí dos instituciones que podrían coadyuvar a mejorar la regulación y el ejercicio del sistema presidencial mexicano. Ambas han sido objeto de profundos análisis por los estudiosos de todo el mundo y también funcionan en la práctica constitucional de algunos países.

Las dos figuras serían, desde mi óptica particular, muy útiles para la solución de dos grandes problemas nacionales: los excesos del presidencialismo y la ausencia de una legitimación absoluta de quien

ostenta el poder público.

No pretendo suponer con ilusión que la introducción de cualquiera de estas dos instituciones o de ambas significaría de plano la solución inmediata de dichos problemas. El estudio de las experiencias de otros países arroja datos comprobables que alientan su adopción. Sin embargo, como cualquier institución, requieren para su funcionamiento de fuertes dosis de voluntad de quienes, desde el poder y desde la sociedad, son los sujetos activos de la construcción de nuevas realidades para México.

#### 1. El sistema semipresidencial.

Para tramar una propuesta concreta, que contiene inclusive una nueva formulación del articulado constitucional correspondiente, el presente estudio aborda en dos capítulos una explicación general sobre las notas fundamentales del sistema republicano presidencial y del sistema parlamentario.

En primer término trato lo relativo al sistema republicano presidencial.

Un primer apartado está reservado a la exposición de las notas clásicas de dicho sistema. Un breve repaso histórico nos llevará a reconocer los aportes que, desde la antigüedad, filósofos y teóricos de la política han

hecho en el mundo de las ideas para la conformación de la República. Los romanos, Bodin, Harrington y Montesquieu son las fuentes del pensamiento consignadas. Finalmente, encierra una descripción del modelo norteamericano, el prototipo de las Repúblicas Presidenciales del mundo occidental.

El segundo apartado presenta un estudio hecho a la luz del Derecho Comparado sobre las variantes que el sistema presidencial presenta en diferentes Constituciones. La figura del ejecutivo unipersonal, los requisitos para ser sujeto de elección como presidente, el principio de la no reelección y la figura vicepresidencial son los tópicos abordados.

El tercer apartado muestra, también a la luz del Derecho Comparado, los dos sistemas básicos que existen en el orbe para la elección del Presidente de la República: el directo y el indirecto. El directo, basado en el sufragio universal, secreto y directo de los ciudadanos, y el indirecto fundado en el funcionamiento de un Colegio Electoral que representa proporcionalmente la intención del voto universal manifestado en un primer momento.

Para cerrar el capítulo realizo una exposición de las notas esenciales del sistema semipresidencial. Diversos autores modernos, entre los que destaca Giovanni Sartori, han difundido las ventajas que ofrece este sistema a los países latinoamericanos. Su interés y los aportes que han

hecho han sido definitivos para darle sentido a esta tesis.

El segundo capítulo está dedicado al estudio del sistema parlamentario.

Su primer apartado hace referencia a las notas clásicas del parlamentarismo, incluyendo definiciones generales, características y comparaciones con el régimen presidencial.

El siguiente apartado reseña los matices parlamentarios que algunos sistemas presidenciales presentan. Resulta interesante comprobar que no existe un sistema presidencial puro; incluso las constituciones latinoamericanas contienen instituciones que apuntan en este sentido al introducir algunas facultades del Legislativo para hacer contrapeso al Ejecutivo.

El tercer apartado resume comparativamente las características fundamentales de los regímenes parlamentarios de varios países europeos. Francia, Alemania, España e Italia son examinados en sus respectivas Cartas Magnas para integrar los datos consignados.

El epílogo de este capítulo encierra una compilación de las ventajas y desventajas que, a mi juicio, presenta el sistema parlamentario. En atención a lo enseñado por la doctrina y a lo evidenciado por la práctica

parlamentaria, enumero algunas consideraciones en favor y en contra de la utilidad de esta institución.

La propuesta ya referida para la adopción de un sistema semipresidencial en México agota el capítulo tercero de esta tesis.

Para empezar hago una referencia a los excesos en los que ha incurrido el Presidente en turno. Presento el contraste existente entre la normativa constitucional y el presidencialismo real. Tema recurrente en las investigaciones de varios estudiosos, el presidencialismo mexicano evoca a una especie de monarquía con ropajes republicanos.

El segundo apartado de este capítulo está consagrado a la argumentación que pretende demostrar la necesidad de fortalecer al Poder Legislativo mexicano. Aunque la composición de la LVI Legislatura ciertamente favorece esta intención, hacen falta disposiciones legales que garanticen su independencia y el adecuado equilibrio entre los Poderes de la Federación.

Para algunos la solución a esta problemática podría ser la adopción de un sistema parlamentario. En el apartado tercero presento la opinión de quienes consideran inviable tal práctica. En lo personal me adhiero a esta última posición, por considerarla realista y acorde a la historia y a las circunstancias del país.

Finalmente hago una propuesta para la introducción de un régimen semipresidencial. Consiste en el incremento de las facultades del Poder Legislativo, en detrimento de la hegemonía del Ejecutivo. El semipresidencialismo mexicano podría ser un punto medio entre un presidencialismo asfixiante y un parlamentarismo inoperante. Asimismo, podría representar un claro avance en las concepciones y en la vida democrática del país y un ejemplo para los demás países latinoamericanos, especialmente para aquellos cuyas democracias son frágiles.

## 2. La segunda vuelta electoral.

La segunda figura que es objeto del estudio de esta tesis es la segunda vuelta en la elección presidencial o "balotage". De origen francés, esta institución ha demostrado su utilidad en los países que la han adoptado. Del qué, cómo y por qué de la conveniencia de introducirla a la Constitución mexicana tratan los últimos dos capítulos.

El espacio del capítulo cuarto está dedicado a la explicación, en lo general, del mecanismo de la segunda vuelta.

Su primer apartado revela la definición del concepto de "balotage", sin entrar en consideraciones particulares acerca de su regulación y

funcionamiento.

El apartado posterior hace referencia a la forma precisa a como es contemplada la segunda vuelta por diferentes Constituciones del hemisferio occidental. Son examinados los sistemas de Francia, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Argentina y Perú. Resulta interesante constatar las semejanzas y diferencias entre ellos. Lo cierto es que la matriz es francesa y que cada país ha seguido al prototipo y lo ha particularizado de acuerdo a sus características y necesidades.

El último capítulo de la tesis tiene por objeto hacer una propuesta sólida para la inclusión de la segunda vuelta en la elección presidencial mexicana.

Promotores y detractores de esta idea han aportado sus puntos de vista en diferentes – aunque escasos- estudios. La proximidad de la elección del año 2000 y la urgencia de consolidar la democracia en México hacen impostergable el análisis de esta institución.

Mi posición coincide con la de aquellos que proponen una reforma constitucional que contemple por primera vez en la historia de este país la eventualidad de la celebración de una segunda vuelta para definir el ganador de la elección presidencial.

Como antecedente aporto el historial de las tendencias del voto ciudadano para evidenciar la reducción del apoyo colectivo al Partido Revolucionario Institucional y el aumento del propio al Partido Acción Nacional y al de la Revolución Democrática. Como quiera que sea, en la última elección federal ningún partido alcanzó el 40% de la votación, lo que hace prever una elección presidencial muy reñida y la posible fragmentación del voto ciudadano. De confirmarse este escenario la segunda vuelta podría ser un excelente instrumento para proporcionar al ganador una amplia base de legitimidad, que es la principal ventaja de este sistema. .

El segundo apartado relata la experiencia prototípica del país, la desarrollada en 1997 en el estado de San Luis Potosí. Se hace una exposición de los motivos de la reforma que introdujo el sistema referido en la Constitución local, se muestran los resultados de la participación ciudadana y de la votación en la primera vuelta y se consignan los resultados de aquellos municipios que precisaron de la segunda vuelta para definir a sus autoridades. Habrá que reconocer que la experiencia no fue exitosa y que sienta un mal precedente y un argumento a favor de quienes se oponen a una reforma en el mismo sentido pero a nivel federal.

Por último, sin desestimar el balance de la experiencia potosina ni las posibles causas que originaron su fracaso, hago una propuesta de reforma

constitucional en el articulado relativo al tema para introducir la segunda vuelta en la elección presidencial.

Señalamiento final.

Se trata, en suma, del estudio de dos figuras que el derecho contemporáneo ofrece a los mexicanos. Espero contribuir en algo al sano debate que sobre ellas se ha originado en algunos círculos académicos y políticos del país. Solo aspiro a que, cualquiera que sea el resultado de las discusiones y negociaciones de la Reforma Política en México, las instituciones se fortalezcan y la vida democrática se normalice.

## **CAPITULO 1: EL SISTEMA REPUBLICANO PRESIDENCIAL.**

### **1.1 Notas clásicas del sistema republicano presidencial.**

#### **1.1.1 Antecedentes.**

##### **a) La República romana.**

Escribe Álvaro D'Ors : " la República nace en Roma por un proceso de superación de un antiguo antagonismo ente patricios y plebeyos. La antigua aristocracia patricia fue sustituida por una nueva nobilitas compuesta por los patricios y los plebeyos con antecesores consulares... una verdadera República no parece existir hasta el siglo IV antes de Cristo."<sup>1</sup> Esta forma de gobierno se sustentó en el equilibrio entre la potestad de magistraturas temporales y colegiadas y la autoridad del Senado. Este equilibrio permitió superar las más graves crisis de la República.

El mismo D'Ors señala como factores que contribuyeron a la decadencia de la República romana la decadencia de la antigua moralidad (mores maiorum), la tendencia al caudillaje militar y la expansión de la ciudadanía, que hace imposible la representación popular en los comicios urbanos.

A la República sucede como forma de gobierno el Principado, inaugurado

---

<sup>1</sup> D'Ors, Alvaro. Derecho Privado Romano, Sexta edición revisada. EUNSA, Pamplona, 1986. Pag. 36.

por Augusto en el 27 antes de Cristo.

b) Bodin: la República bien ordenada.

Para el teórico de la soberanía estatal, las revoluciones son el azote de toda república, y dedica parte de su obra "Los seis libros de la República" a estudiarlas para encontrar sus causas. Una vez hecha esta disección intelectual, Bodin propone una política de conciliación como la piedra angular del orden de la República, haciendo especial énfasis en la tolerancia religiosa.

Por otra parte diseñó una teoría geopolítica sobre la influencia de la posición geográfica en el desarrollo de las naciones : "para fines políticos es superior la región media, donde se mezclan los dos grupos de cualidades (físicas e intelectuales), como lo demuestra el hecho de que los grandes estados, así como la ciencia de la política, tuvieron su origen en ella."<sup>2</sup>

En lo que pudiera parecer una abierta contradicción con el título de su obra (que no lo es, dada la connotación terminológica de la época), Bodin concluye afirmando que la Monarquía es la mejor forma de gobierno, ya que el único Estado bien ordenado es aquél en el que la soberanía es indivisa porque reside en una sola persona.

c) Harrington: el republicanismo inglés.

La revolución puritana inglesa del siglo XVII, encabezada por

---

<sup>2</sup> Sabine, George. Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión argentina. Buenos Aires, 1992. Pag. 306.

Cromwell contra el rey Carlos I, arroja al pensamiento político valiosas aportaciones a la teoría republicana moderna.

Fue Thomas Harrington quien, en su obra *Oceana* (1656), describió la formación de un nuevo gobierno para la república ficticia de *Oceana*.<sup>3</sup> Para él, los tres medios fundamentales para que el gobierno de la República corresponda a la voluntad popular son: la rotación de los cargos, la elección por votación universal, libre y secreta, y la separación de poderes (aunque distinta a la después planteada por Montesquieu). Estos tres pilares, aunados a otros más, como la libertad de cultos, serán elementos esenciales de la república liberal.

#### d) Montesquieu y la división de poderes.

Montesquieu diseña en el libro XI del "Espíritu de las Leyes" un sistema de pesos y contrapesos jurídicos. Para él, todas las funciones públicas deben ser necesariamente clasificables en legislativas, judiciales y ejecutivas. Empero, para Sabine, Montesquieu no propone una división rígida de poderes : "el legislativo debía reunirse cuando lo convocase el ejecutivo ; éste conserva un veto sobre la legislación ; y el poder legislativo debía ejercer poderes judiciales extraordinarios."<sup>4</sup>

#### 1.1.2 El sistema republicano presidencial: el modelo norteamericano.

---

<sup>3</sup> Idem. Pag. 367.

<sup>4</sup> Idem. Pag. 412.

El modelo republicano presidencial fue diseñado por la Constitución de los Estados Unidos de América : "Cronológicamente, ella precedió a las demás ; ideológicamente ganó y conservó la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida... Lo dicho tiene especial significación para nosotros, que al imitar deliberadamente aquél sistema le imprimimos nuestro propio rumbo."<sup>5</sup> Lo escrito por Felipe Tena Ramírez es fiel testimonio de la actitud del Constituyente mexicano, que deliberadamente tomó a la Constitución norteamericana como modelo. Y, por supuesto, el resto de los países latinoamericanos no son la excepción ; baste ver sus constituciones para comprobar el dicho.

Según los especialistas en el tema, no existe ningún precedente que ilustrara a los creadores de la figura presidencial. De ahí la trascendencia de su obra.

Los constituyentes de Filadelfia , a decir de Marie-France Toinet en su monumental obra "El sistema político de los Estados Unidos", "tienen sin duda la intención de crear este Ejecutivo que tanta falta hizo a los artículos de la Confederación."<sup>6</sup>

El presidente de los Estados Unidos encarna las figuras de jefe de Estado y

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. Vigésimo segunda edición. México, 1988. Pag. 102.

<sup>6</sup> Toinet, Marie-France. El sistema político de los Estados Unidos. Fondo de Cultura

de jefe del gobierno. Las facultades que posee como jefe de Estado son: la gracia o indulto, la recepción de los embajadores, el veto y el privilegio del Ejecutivo de no responder el cuestionario del Congreso o del Poder Judicial. Como jefe del gobierno tiene la función de legislador, las responsabilidades administrativas, la comandancia en jefe del ejército, la jefatura de la diplomacia y la dirección de su partido (aunque ésta es una facultad metaconstitucional).

## **1.2 El sistema presidencial en Latinoamérica.**

A continuación presentaré un estudio comparativo de la figura presidencial en los países latinoamericanos, atendiendo a su regulación constitucional. La comparación versará sobre aspectos varios, considerando aquéllos que caracterizan y diferencian a los presidentes del Nuevo Continente en relación al Ejecutivo en México.

### **1.2.1 El ejecutivo unipersonal.**

Todas las constituciones latinoamericanas han adoptado el sistema del ejecutivo unipersonal, es decir, aquél en el que el poder ejecutivo reside en una sola persona. A decir de Tena Ramírez, "el ejecutivo plural... no tiene sino escasa aceptación en las organizaciones políticas, pues de las constituciones modernas solamente la de Suiza merece mencionarse entre las que lo admiten, y de las nuestras únicamente la de Apatzingán (que no

tuvo vigencia real) lo estableció. Aunque en México algunas veces, por ejemplo en el gobierno que sucedió al de Iturbide, se ha confiado el Ejecutivo a un conjunto de tres personas, ello ha acontecido fuera de toda Constitución."<sup>7</sup>

En la materia, establece expresamente nuestra Constitución en su artículo 80 : "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"<sup>8</sup>

La constitución peruana es todavía más explícita, tocando el extremo de la consagración absoluta del Ejecutivo en su artículo 110.: "El Presidente es el Jefe del Estado y personifica a la Nación".<sup>9</sup>

Como último ejemplo, la Constitución Política de Colombia señala en su artículo 188, de manera rimbombante y alejándose de la técnica legislativa en materia constitucional : "El Presidente de la república simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos."<sup>10</sup>

### 1.2.2 Requisitos para ser presidente de la República.

En general, las constituciones establecen requisitos de nacionalidad, edad, residencia y aptitud específica.

---

<sup>7</sup> Idem. Pag. 445.

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. PAC. México, 1996. Pag. 82.

<sup>9</sup> Constitución Política del Perú. UNAM-FCE. México, 1994. Pag. 31.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia. UNAM-FCE. México, 1994. Pag. 47.

a) Todas establecen como requisito ser ciudadano del país por nacimiento, ya sea por el principio del *ius solli* o del *ius sanguini*, de tal manera que algunas, como la costarricense se limita a establecer en su artículo 131 : "Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere : 1) Ser costarricense por nacimiento..."<sup>11</sup>, estableciendo tácitamente la posibilidad de acceder a cumplir con este requisito por cualquiera de los dos principios.

Mientras tanto, otras constituciones, como la argentina consagran de manera explícita ambos principios : "Art. 89.- Para ser elegido Presidente o Vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero..."<sup>12</sup> Tal es el caso de la mexicana, que así lo establece en su artículo 82.

b) Todas las constituciones fijan una edad mínima como requisito para aspirar a la Presidencia de la República. Nuestra constitución establece en el artículo recién citado los 35 años de edad como mínimo (al igual que la peruana), mientras que otras, como la argentina, la costarricense y la colombiana exigen una edad menor (30 años).

c) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la única que exige como requisito la residencia en el país durante todo el año anterior al día de la elección (artículo 82, fracción III).<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica. UNAM-FCE. México, 1994. Pag.30

<sup>12</sup> Constitución de la Nación Argentina. UNAM-FCE. México, 1994. Pag. 25.

<sup>13</sup> Al respecto escribe Tena Ramírez : "En el Constituyente de 1856 se distinguieron entre sí,

d)Por último, las constituciones latinoamericanas exigen algunos requisitos que he calificado "de aptitud", entre los que se encuentran : el ser del estado seglar (Costa Rica y México)<sup>14</sup> y el gozar de un ingreso anual de "dos mil pesos fuertes"<sup>15</sup> al año o su equivalente.

### 1.2.3 El principio de la no reelección.

Nodo discursivo de la lucha revolucionaria de 1910, la no reelección fue inicialmente enarbolada por Francisco I. Madero en su libro "La sucesión presidencial de 1910", aunque confusamente, a decir de Joseph H.L. Schlarman : "En 1908, a Francisco I. Madero, le daba por la política, publicó un libro..., que resulta incoloro, como literatura de polémica, al menos a quien hoy lo lea ; pero que entonces hizo furor sobre todo a raíz de la entrevista de Díaz con Creelman , cuando se supo que Díaz ya se había desdicho de la promesa de retirarse. Sin embargo, en su libro,

---

deliberadamente los términos de "vecindad" y "residencia", con el primero de los cuales se quiso significar una situación de arraigo y permanencia... La Constitución actual conserva de la anterior los términos de vecindad y residencia, referidos, respectivamente, a miembros del órgano legislativo y al Jefe del Ejecutivo. Mas en relación con esto último, la palabra "residencia" ya no se liga con el hecho material y transitorio de estar en determinado sitio, sino mas bien con una situación de permanencia, consistente en "haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección". A esta situación los constituyentes de 1857 la hubieran llamado "vecindad". (Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 447). Además de dicho señalamiento, con el que coincido plenamente, me parece que el constituyente del '17 incluyó esta fracción para conjurar la posibilidad de un presidente venido del exilio, o al menos ajeno a la realidad mexicana. Sin duda, el fantasma de Maximiliano rondó por el teatro de la Ciudad de Querétaro aquellos días.

<sup>14</sup> Interpretando el artículo 191 de la Constitución Colombiana a *contrario sensu*, un miembro del estado religioso puede acceder a la Presidencia de la República, pues dicho artículo no presenta una mención expresa de tal situación. Lo mismo sucede con la Constitución argentina y otras más que omiten tal supuesto.

<sup>15</sup> Dos mil dólares, al tipo de cambio oficial.

Madero acepta a Díaz como candidato a la reelección."<sup>16</sup> A final de cuentas el lema del Plan de San Luis fue "Sufragio efectivo, no reelección", y la no reelección fue una de las principales banderas de los revolucionarios.

El constituyente de Querétaro consagró este principio en el artículo 83. Sin embargo, Alvaro Obregón con su influencia logró en 1927 una reforma que limitaba la no reelección al período inmediato posterior. Su asesinato frustró la posibilidad de seguir el camino de Díaz. Posteriormente, "en 1933 regresó la Constitución al punto del que la poderosa influencia de Obregón la había desviado, pero entonces consagró la no reelección en términos más amplios y absolutos, pues para cerrar la vuelta al poder del general Abelardo L. Rodríguez, quien en esa época era presidente sustituto, la segunda parte del artículo 83 quedó redactada en la forma que todavía conserva."<sup>17</sup>

A la fecha, ninguna fuerza política ha postulado abiertamente la conveniencia de incorporar la posibilidad de la reelección presidencial, y más aún, el tema está prácticamente vedado al debate.

A diferencia de lo establecido en nuestra Carta Magna, moda en los países latinoamericanos es el regreso a la permisión de la reelección presidencial. Baste señalar como ejemplos a las constituciones peruana y argentina, que son las más recientes (promulgadas en 1993 y 1994, respectivamente), y que a la letra dicen :

Art. 112 de la Constitución Política del Perú.- "El mandato presidencial es

---

<sup>16</sup> Schlarman, Joseph. México, tierra de volcanes. Porrúa. Duodécima edición. México. 1980. Pag. 488.

de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un periodo adicional. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones."

Art. 90 de la Constitución de la Nación Argentina : "El Presidente y el Vicepresidente duran en sus funciones el término de cinco años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo."

Sobra decir que los dos presidentes que han impulsado la inclusión de esta figura (Alberto Fujimori y Carlos Saúl Menem) han sido electos para un segundo periodo.

Debate distinto es el que genera en México la posibilidad de incluir en la Constitución la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión. Sin ánimos de profundizar en el tema, hago el señalamiento de mi coincidencia con dicha propuesta. En mi concepto, la reelección legislativa coadyuvaría a la especialización de los diputados y senadores, al fortalecimiento del Poder Legislativo, a la continuidad en los trabajos del ramo y al surgimiento de destacados legisladores que, convertidos en figuras públicas, hagan contrapeso al Ejecutivo, entre otros beneficios. El principal obstáculo en México para su discusión abierta y posterior adopción ha sido la mitificación del principio de no reelección. Cualquiera que plantea esta posibilidad es descalificado a priori y señalado como

---

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op.cit. Pag. 450.

enemigo de las conquistas de la Revolución Mexicana.

#### 1.2.4 La figura de los vicepresidentes.

A diferencia de México, algunos países latinoamericanos contemplan la existencia y el funcionamiento de la figura de los vicepresidentes. Algunas constituciones disponen la elección de dos de ellos, mientras que otras disponen uno sólo.

Las funciones del vicepresidente son, entre otras :

- Reemplazar al Presidente en su ausencia absoluta (V.gr. Costa Rica, Perú).
- Sustituir al Presidente en ausencias temporales.
- Desarrollar misiones o encargos temporales. (V.gr. Colombia).
- Ocupar cualquier cargo de la rama ejecutiva. (V.gr. Colombia).

En conclusión, la vicepresidencia es una figura creada para resolver el problema de la ausencia temporal o definitiva del presidente. El constituyente mexicano optó por una figura distinta para la falta absoluta, que es la designación por el Congreso (en el caso del interino y del sustituto) y la convocatoria a elecciones (en caso de falta absoluta dentro de los primeros dos años del período). En el caso de la ausencia temporal del presidente por viaje u otro motivo, nadie le sustituye.

#### 1.3 El sistema semipresidencial.

Para Maurice Duverger el régimen semipresidencial es aquel en el que “el

jefe de estado no tiene sino una parte de los privilegios de su homólogo norteamericano. Elegido como él mediante el sufragio universal, no posee empero la totalidad del poder gubernamental, quedando lo principal en manos del primer ministro y del gabinete, que dirige la política de la nación de acuerdo con un gabinete que puede derribarlos”<sup>18</sup>

La Quinta república Francesa es un régimen semi-presidencial, y tiene como notas características las siguientes :

- El jefe de Estado es el presidente, electo por voto universal y directo para un mandato de siete años, con posibilidad de reelegirse de forma inmediata e ilimitada.
- El presidente nombra, con la aprobación de la Asamblea Nacional, a un primer ministro, quien es el jefe de gobierno, el parlamento es bicameral y se forma con el Senado y la Asamblea Nacional.
- El primer ministro y los miembros del gobierno pueden ser destituidos por la Asamblea Nacional mediante un voto de no confianza.

El presidente es la figura dominante, pues tiene facultades mayores que los presidentes de los demás países europeos tienen. Podría asegurarse que dicho predominio procede de la enmienda constitucional promovida por De Gaulle en 1962, por la que el presidente es electo por el voto directo de los ciudadanos: “La idea de De Gaulle era terminar con la situación de anarquía que caracterizó el periodo de la IV República (1946-1958), donde

---

<sup>18</sup> Duverger, Maurice. Echec au roi. Editions Albin Michel. Paris, 1978. Pag. 4.

la excesiva fraccionalización del Parlamento había provocado ingobernabilidad y enfrentamientos sociales, otorgando al presidente de la República poderes considerables que le permitieran actuar como el "fiel de la balanza" del sistema político . De esta forma surgió un nuevo tipo de sistema, intermedio entre el parlamento y el presidencial."<sup>19</sup>

Escribe André Hauriou, intentando descifrar las razones que tuvo De Gaulle para impulsar el establecimiento de este sistema : "El general De Gaulle deseaba una posición que le permitiera pensar y tratar los problemas del país en términos de unanimidad y no de mayoría. Esto es, en efecto, más fácil para un jefe del Estado que para un jefe de gobierno. Sea lo que fuere, desde 1958, el presidente de la república aparece como la clave de bóveda del nuevo sistema político."<sup>20</sup>

Algunas de las facultades que la Constitución de la Quinta República Francesa otorga al Presidente son:<sup>21</sup>

1. Presidir el Consejo de Ministros. (artículo 9o.)
2. Pedir al Parlamento el nuevo estudio de una ley o de alguno de sus artículos (esta última petición no puede ser negada.) (Artículo 10)
3. Someter a referéndum cualquier iniciativa de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de la Comunidad o tienda a la ratificación de un tratado que

---

<sup>19</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

<sup>20</sup> Hauriou, André. Derecho Constitucional e instituciones políticas, Demos. Segunda edición. Barcelona, 19080. Pag. 611.

<sup>21</sup> Constitución de la República Francesa. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Internet <http://info.juridicas.unam.mx>

pueda afectar el funcionamiento de las instituciones. (Artículo 11)

4. Decidir, previa consulta con el Primer Ministro y los presidentes de las Cámaras, la disolución de la Asamblea Nacional. (Artículo 12)

5. Hacer los nombramientos para los empleos civiles y militares del Estado. (Artículo 13)

6. Acreditar a los embajadores y enviados extraordinarios ante las potencias extranjeras y recibir el acreditamiento de los propios de las potencias extranjeras. (Artículo 14)

7. Ser el jefe de los Ejércitos. Presidir los consejos y comités superiores de la Defensa Nacional. (Artículo 15)

8. Ejercer el derecho de indulto. (Artículo 17)

De la lectura de los artículos referidos se desprende como conclusión la existencia de un régimen mixto entre el presidencial y el parlamentario. La Constitución francesa es una obra de orfebrería jurídica en la materia, pues logra diseccionar las facultades que competen al Primer Ministro y al Presidente, en búsqueda del equilibrio en el ejercicio del poder.

#### **1.4 La elección presidencial en Derecho comparado.**

En términos generales existen dos tipos de sistemas de elección presidencial: el directo y el indirecto, que a su vez pueden adoptar las modalidades de una o dos vueltas (de mayoría relativa o de mayoría calificada, respectivamente).

#### 1.4.1 El sistema de elección directa.

Este es, sin duda, el sistema que ha sido adoptado mayoritariamente por los países republicanos. Propongo como ejemplo el sistema de elección contemplado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en términos lisos y llanos prescribe en su artículo 81 : " La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral".<sup>22</sup>

Este sistema es el más simple de los dos existentes. Tiene como presupuestos el sufragio universal y secreto, y la validez equivalente de cada uno de los votos emitidos, de tal modo que no se aplican fórmulas que determinan el peso diferenciado del voto emitido por un ciudadano sin importar que viva en Nuevo León o en Campeche.

La votación directa presenta, a su vez, dos variantes : la elección en una vuelta que determina al ganador por la mayoría relativa y la elección a dos vueltas, que exige un porcentaje determinado de votos, ya sea por mayoría absoluta (si se exige más del 50%) o por mayoría relativa (si se exige menos del 50%).

El sistema de elección a dos vueltas será objeto de estudio en un capítulo posterior.

#### 1.4.2 El sistema de elección indirecta: el Colegio Electoral en los Estados Unidos.

La elección presidencial en los Estados Unidos es indirecta. Desde la

---

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. PAC. México, 1996.

fundación del país se propuso que la elección del jefe del Ejecutivo fuera a través de un Colegio Electoral, en el que los estados estarían representados en proporción a su población. Alexis de Tocqueville en su famosa obra "La Democracia en América" advertía que este sistema permitía realmente a la población norteamericana elegir a sus gobernantes, tanto que llama al capítulo primero de su libro "Cómo se puede decir rigurosamente que en los Estados Unidos es el pueblo el que gobierna". Transcribo una cita tomada de este capítulo, no sin señalar la marcada admiración que el francés profesa hacia el sistema norteamericano, producto del encandilamiento intelectual que sufrió en su viaje a América: " ... el pueblo nombra directamente a sus representantes... Es pues el pueblo quien dirige y, aunque la forma de gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses y aun las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos durables que le impidan producirse en la dirección cotidiana de la sociedad. En los Estados Unidos, como en todos los países donde manda el pueblo, la mayoría es la que gobierna en nombre del pueblo. Esa mayoría se compone, principalmente, de ciudadanos pacíficos que, ya sea por gusto o por interés, desean sinceramente el bien del país. En torno a ellos se agitan sin cesar los partidos, que tratan de atraerlos a su seno y de apoyarse en ellos."<sup>23</sup>

El Colegio electoral está integrado por 538 miembros y para conformarlo "cada estado de la federación cuenta con un número de delegados idéntico

---

<sup>23</sup> De Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica. Séptima reimpresión. México. 1994. Pag. 191.

al de su representación en el Congreso, esto es, el número de representantes del estado en la cámara baja más sus dos senadores. Desde mediados de los años sesenta el Distrito de Columbia (que no posee representación parlamentaria) tiene derecho a tres delegados.<sup>24</sup>

Los ciudadanos de cada estado eligen a una planilla comprometida formalmente con alguno de los candidatos a la Presidencia y el partido que reciba la mayor votación en el estado obtiene todos los delegados al Colegio Electoral.

En consecuencia, la proporción de la votación popular obtenida no corresponde necesariamente a la proporción de votos electorales. Por ejemplo, en la elección de 1992, el multimillonario texano Ross Perot obtuvo el 19% de la votación popular y sin embargo no obtuvo un solo voto electoral.<sup>25</sup>

Para que un candidato resulte electo deberá obtener el 50% más uno de los votos de los delegados al Colegio Electoral. La Constitución dispone que, en el caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta de la votación, el Congreso resolverá quién deberá ser el nuevo mandatario.

En mi concepto el sistema norteamericano viola el principio del voto universal y directo. Como ya se ha expuesto, es dable el caso de quien, obteniendo un porcentaje importante de la votación popular, carezca en

---

<sup>24</sup> Aguirre, Pedro; Begné, Alberto; Woldenberg, José. Sistemas políticos, partidos y elecciones. Trazos. Centro de Investigación, A.C. México, 1993. Pag. 174.

<sup>25</sup> Idem. Pag. 272

absoluto de votos al Colegio Electoral. O bien, puede darse –como se ha dado- el caso de un candidato vencedor con menos votos que el segundo lugar. Aunque incorpora algunas variantes interesantes y otorga mayor peso electoral a los estados más poblados y más ricos, el sistema resulta injusto, inequitativo y tendiente a fortalecer el bipartidismo.

## **CAPITULO 2: EL SISTEMA PARLAMENTARIO.**

### **2.1 Notas clásicas del parlamentarismo.**

El sistema parlamentario, según Ernest Fraenkel, citado por Theo Stemmen es "... la forma externa de una Constitución representativa, bajo la cual el parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración."<sup>26</sup>

La característica fundamental del sistema, según Berlín Valenzuela, es "el hecho de que la designación del ejecutivo deriva del órgano legislativo, existiendo generalmente coordinación entre ambos..."<sup>27</sup> Theo Stemmen aporta cuatro caracteres:<sup>28</sup>

1. Que el gobierno forma parte del parlamento de una manera jurídica lícita y políticamente necesaria.

2. La obligación de dimisión del gobierno, en caso de un voto de desconfianza.

3. El derecho del gobierno a la disolución del parlamento.

4. Un partido gubernamental bajo estricto control del jefe de gobierno disciplina a la fracción imprescindible.

Evidentemente, el sistema parlamentario se contrapone al sistema presidencial. En éste las atribuciones conferidas por la Constitución

---

<sup>26</sup> Stemmen, Theo. Sistemas políticos actuales. Ediciones Guadarrama, Madrid, 1967, pag. 44

<sup>27</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica. México, 1995. Pag. 114.

política al ejecutivo son mayores y dominantes respecto al legislativo; en aquél, el legislativo incide mayoritariamente y aun más decide la conformación y la permanencia del gobierno.

Jiménez de Parga, citado por Berlín, señala que se distinguen tres clases de regimenes parlamentarios: el dualista, el monista y el régimen de gabinete:

“El parlamentarismo dualista. Otorga al jefe del Estado poderes políticos importantes; un gabinete lo pone en relación con las dos cámaras. Los ministros deben contar con la confianza del jefe de Estado y con la del parlamento; las funciones se reparten de acuerdo con el principio de equilibrio político.

El parlamentarismo monista. Es una solución política que asigna las funciones políticas más importantes a las cámaras y al gabinete. El jefe del Estado queda como una magistratura moral . El gobierno es una emancipación del parlamento; las cámaras pueden aprobar mociones de confianza; el gabinete dispone del arma de la disolución.

El régimen de gabinete. Se articula formalmente como un parlamentarismo monista, pero funciona de manera distinta. El gabinete es una representación de las mayorías de las cámaras; las mociones de censura son prácticamente imposibles y los votos de confianza se ganan de antemano. Hay un entendimiento entre mayoría parlamentaria y gabinete.”<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Stammen, Theo. Op.cit. pag. 45.

<sup>29</sup> Berlín Valenzuela, Francisco . Op. cit. pag. 117.

## **2.2 Matices parlamentarios en los sistemas presidenciales.**

La mayoría de los sistemas presidenciales presentan algunos rasgos propios de los regímenes parlamentarios, como una manera de introducir algunos contrapesos a las acciones del Ejecutivo. Sin llegar a constituir una mixtura de sistemas estas inclusiones suponen una disminución de la hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo.

La propia Constitución mexicana incorpora algunos de estos rasgos, tales como:<sup>30</sup>

1. La facultad del Congreso de dar las bases para la contratación de empréstitos por el Ejecutivo, para aprobar dichos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. (Art. 73, fracción VIII)
2. La facultad del Senado de ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. (Art. 76, fracción II)
3. La obligación del Presidente de la República de presentar un informe por escrito al Congreso en la apertura de sesiones en el que indique el estado general que guarda la administración pública del país. (Art. 69)
4. La intervención del Congreso en la designación del Presidente interino o sustituto. En caso de falta absoluta del Presidente ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en

---

<sup>30</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 85a. edición. México. 1988.

sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y, concurriendo por lo menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará por mayoría absoluta un Presidente interino. Dentro de los diez días siguientes expedirá la convocatoria para la elección del Presidente sustituto. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones respectiva. Cuando la falta de Presidente ocurriese en los últimos cuatro años de su período, si el Congreso se encontrare en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviera en sesiones, nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso a sesiones para que se erija en Colegio Electoral y elija al Presidente sustituto. (Artículo 84)

5. La obligación de los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos de dar cuenta al Congreso, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarden sus respectivos ramos. (Artículo 93)
6. La facultad de cualquiera de las Cámaras de citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio

concerniente a sus respectivos ramos o actividades. (Artículo 93)

7. La facultad de la Cámara de Diputados, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, y de la Cámara de Senadores, a solicitud de la mitad, de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. (Artículo 93)

### **2.3 El sistema parlamentario en Derecho Comparado.**

Las diferentes constituciones que adoptan este sistema presentan variantes en diversos aspectos. Para acotar la comparación, me referiré exclusivamente a las facultades generales del Parlamento, a la designación del jefe del Ejecutivo, y a la relación entre el Parlamento y el Ejecutivo.

#### **2.3.1 Alemania.**

Según la Constitución alemana<sup>31</sup>, algunos de los rasgos fundamentales del régimen parlamentario son:

1. La Asamblea Federal está compuesta por la Dieta Federal y por un número igual de componentes electos por las Asambleas de los diferentes estados, según el principio de representación proporcional. (Artículo 54-3)
2. El Presidente de la República será electo por la Asamblea Federal sin

---

<sup>31</sup> Instituto de investigaciones Jurídicas y Legislativas de la UNAM. Internet: [info.juridicas.unam.mx](http://info.juridicas.unam.mx)

deliberación previa. (Artículo 54 -1)

3. El Gobierno federal está compuesto por el Canciller Federal y los Ministros federales. El Canciller (que es el jefe del gobierno) es electo por la Dieta Federal sin debate alguno. (Artículos 62 y 63).

4. La Dieta Federal está facultada para manifestar mociones de desconfianza contra el Canciller, siempre que elija un sucesor por mayoría y requiera al Presidente a que revoque al Canciller. El Presidente deberá atender el requerimiento y nombrar al designado. (Artículo 67-1)

5. El Canciller podrá pedir un voto de confianza a la Dieta Federal. Si no obtiene la aprobación de la mayoría podrá pedirle al Presidente que disuelva la Dieta dentro de los veintiún días siguientes. (artículo 68-1).

### 2.3.2 España.

La Carta Fundamental española, fruto de la transición a la democracia de dicho país, ordena un régimen monárquico y parlamentario. De entre sus alusiones al funcionamiento del parlamentarismo destacan las siguientes:<sup>32</sup>

1. Las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. (Artículo 66-1)

2. Las Cortes ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban los Presupuestos y controlan la acción del gobierno. (artículo 66-2)

3. El Rey designa al Presidente del Gobierno propuesto por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, después de cada renovación de

éste. (artículo 99)

4. Los demás miembros del Gobierno son nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente. (Artículo 100)

5. El Gobierno termina tras las elecciones generales, por la pérdida de confianza parlamentaria, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. (Artículo 101)

6. El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados. (Artículo 108)

7. El Presidente del Gobierno puede plantear al Congreso de los Diputados cuestiones de confianza sobre su programa o una declaración política general. La confianza se otorga por mayoría simple. (Artículo 112)

8. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey. (Artículo 114-1)

9. La décima parte de los Diputados podrá presentar una moción de censura, incluyendo un candidato a la Presidencia del Gobierno. Para su adopción se requiere la votación de la mayoría absoluta. (Artículo 113)

10. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato propuesto será designado Presidente del Gobierno. (Artículo 114-2)

11. El Presidente del Gobierno puede proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. (Artículo 115)

---

<sup>32</sup> Ibidem.

### 2.3.3 Francia.

La Constitución de la República Francesa del 4 de octubre de 1958 ordena la formación de una República Parlamentaria. Algunas de las disposiciones relativas a las funciones del Poder Legislativo son:<sup>33</sup>

1. El Parlamento está compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado. (Artículo 24)
2. El Presidente de la República (que es el jefe del Estado) es electo por voto universal para un período de siete años. (Artículo 6o)
3. El Presidente de la República nombra al Primer Ministro y pone fin a sus funciones cuando éste le presente la dimisión del Gobierno. (Artículo 8o)
4. El Presidente puede, previa consulta con el Primer Ministro y los presidentes de las cámaras, decidir la disolución de la Asamblea Nacional. (Artículo 12)
5. El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede pedir a la Asamblea Nacional un voto de confianza o una declaración de política general. (Artículo 49)
6. La décima parte de la Asamblea Nacional puede introducir una moción de censura, misma que deberá ser votada por la mayoría para ser adoptada. (Artículo 49)
8. El Primer Ministro debe presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República cuando la Asamblea Nacional adopte una moción de censura o cuando desapruere el programa o una declaración

de política general.

#### 2.3.4 Italia.

La Constitución de la República Italiana ordena un régimen republicano y parlamentario. Sin duda, la vida política de este país es, con mucho, la más agitada de todos los que han adoptado este tipo de régimen. Lo fundamental de dicho ordenamiento es:<sup>34</sup>

1. El Parlamento se compone de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. (Artículo 55)
2. El Presidente de la República es electo por el Parlamento en sesión común de sus miembros para un período de siete años. Se requiere la votación de las dos terceras partes, y después de la tercera votación es suficiente la mayoría absoluta. (Artículos 83 y 85)
3. El Presidente de la República es el Jefe del Estado. (Artículo 87)
4. El Presidente de la República puede, después de oír a los Presidentes respectivos, disolver ambas Cámaras o una sola. (Artículo 88)
5. El Gobierno se compone del Presidente del Consejo y de los Ministros, quienes constituyen conjuntamente el Consejo de Ministros. El Presidente del Consejo de Ministros es nombrado por el Presidente de la República. (Artículo 92)
6. El Gobierno deberá gozar de la confianza de ambas Cámaras. Dentro de los diez días siguientes a su constitución se presentará ante las Cámaras

---

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

para obtener su confianza. (Artículo 94)

7. La décima parte de los miembros de una Cámara podrá presentar mociones de desconfianza. (Artículo 94)

## **2.4 Ventajas y desventajas del sistema.**

### **2.4.1 Aspectos positivos.**

En mi concepto, las ventajas que ofrece este sistema son:

1. El equilibrio formal y real entre los poderes, fundamentalmente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Adicionalmente, el Poder Judicial goza de autonomía real, pues por el diseño constitucional del sistema está pensado para encargar a los otros dos poderes el manejo político del Estado y del Gobierno.
2. La comunicación fluida -o al menos el contacto- que necesariamente se da entre el Parlamento y el Gobierno. Por regla general, el Primer Ministro es también parte del Parlamento y encabeza el grupo legislativo de su Partido. Los constantes debates sobre el estado del Gobierno y de la Nación propician el diálogo -a veces áspero, a veces amable- entre los miembros del Parlamento. El contacto entre la Oposición y el Gobierno es inmediato, no precisa de antesalas o escarceos en los medios -aunque en ocasiones los actores políticos prefieren éstos por su espectacularidad y rentabilidad-.
3. La necesidad de integrar la mayoría suficiente para formar gobierno

obliga al grupo mayoritario a buscar coaliciones con otras fuerzas, con las que no necesariamente comulga plenamente. Ejemplo de ello es la coalición gobernante en Italia, llamada “El Olivo” y encabezada por Romano Prodi. Esta coalición aglutina a las fuerzas de la izquierda italiana, e incluye a comunistas y socialdemócratas. Esta circunstancia es, sin duda, favorable para el desarrollo de la cultura política del país: se privilegia el consenso sobre el “mayoriteo”, se tiende a la búsqueda del centro político con el consiguiente alejamiento de posiciones radicales y se integra un programa de gobierno más incluyente.

4. Por las exigencias constitucionales y legales, los Ministros de las diversas carteras (que en ocasiones son también legisladores) comparecen ante los Parlamentos y son sujetos de observaciones y críticas por parte de los legisladores. Si la mayoría en el gobierno es estable, por lo general no tendrán mayor problema, pero si la coalición es endeble tendrán que acoger los señalamientos y exigencias vertidas. De este modo, aunque la lógica gubernamental predomina en la planeación y ejecución de los programas, la influencia del Parlamento puede llegar a ser significativa, sobretudo en los temas con mayor repercusión social, tales como los presupuestos generales y las políticas de salud, empleo y vivienda.
5. El sistema permite el control directo por el Parlamento sobre las acciones del Gobierno. De acuerdo a la magnitud del desacuerdo entre ambos poderes, los miembros del Parlamento pueden enderezar

acciones contra el Gobierno, ya sea bloqueando iniciativas de ley o, en caso extremo, promoviendo una moción de censura que podría originar la caída del jefe del Gobierno.

6. Por lo general, las Constituciones de estos países permiten la reelección parlamentaria, amén de la ejecutiva. Esto facilita el desarrollo de la carrera parlamentaria de los legisladores, con la especialización y continuidad consiguientes. Por tanto el Legislativo se fortalece y la tradición parlamentaria del país también.

#### 2.4.2 Aspectos negativos.

En contraparte, el sistema presenta algunas desventajas en su aplicación, aunque cabe señalar que éstas se presentan en diferentes grados en los países que siguen este régimen. Ejemplos de países cuyo parlamentarismo es muy estable son Alemania y Gran Bretaña; el caso contrario es Italia, Nación que ha sufrido gran inestabilidad política desde el fin de la Segunda Guerra.

Hecha esta salvedad, procedo a señalar las desventajas que, a mi juicio presenta el sistema:

1. La formación de coaliciones gobernantes es un proceso difícil y en ocasiones muy desgastante para el partido mayoritario. El lapso que transcurre entre las elecciones generales y el anuncio de la conformación del nuevo gobierno está lleno generalmente de

turbulencias y rumores, provocando una especie de "interregno virtual", en el que el Premier saliente prácticamente ya no gobierna y el entrante todavía no posee la absoluta certeza ni mucho menos las facultades para tomar las decisiones preliminares.

2. En ocasiones el Gobierno carece de la ejecutividad necesaria para implementar su programa. A diferencia de los sistemas presidenciales que permiten al Ejecutivo desarrollar sus proyectos generales sin vincular al Poder Legislativo en ellos -salvo en cuestiones presupuestales-, los sistemas parlamentarios precisan de la intervención de las Cámaras en el origen y seguimiento de los programas.
3. Las coyunturas políticas -tales como elecciones regionales, escándalos públicos, votaciones polémicas en las Cámaras o súbitos cambios en el parecer de la opinión pública- pueden causar crisis al interior de la coalición gobernante. Si ésta es frágil puede romperse y provocar la caída del Gobierno. Las sustituciones de los Premieres son bastante frecuentes en algunos países, con la consiguiente crisis en el sistema político.
4. En las Repúblicas Parlamentarias, la relación entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, cuando éstos son de partidos opuestos, es difícil y llena de sobresaltos. Quien lleva la ventaja es el Jefe del Estado, pues sus funciones son más formales y tienen que ver con la conducción de las relaciones internacionales del país y con su participación en el

proceso legislativo, entre otros tópicos. En cambio, el Jefe del Gobierno es responsable ante el Parlamento y la opinión pública del éxito de la gestión del gobierno.

## **CAPITULO 3: POR UN SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL EN MEXICO.**

### **3.1 Los excesos del presidencialismo.**

#### **3.1.1 El marco constitucional.**

Nuestra Carta Magna establece en su artículo 80 que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"". La Constitución de 1917 ordenó la vigencia "de un sistema presidencial, mas no de un presidencialismo. Es decir, ordenó que el Poder Ejecutivo fuera depositado en una sola persona, mas no la hegemonía de éste sobre los otros dos Poderes."<sup>35</sup>

Las facultades del Presidente de la República pueden ser clasificadas, siguiendo a Tena Ramírez en : la facultad de promulgar las leyes del Congreso, la facultad de ejecutar dichas leyes, la facultad reglamentaria, la facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados, y la facultad de otorgar el indulto y proponer la amnistía.<sup>36</sup>

Dichas facultades se encuentran contempladas por las veinte fracciones del artículo 89. Además de las señaladas por Tena Ramírez, considero importante señalar aquéllas relativas a las Fuerzas Armadas y, en general, en materia de seguridad nacional (fracciones IV a la VIII).

---

<sup>35</sup> Fragmento de la conferencia impartida por el Lic. Salvador Abascal Carranza, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la sede del Comité Directivo Regional del Partido Acción Nacional el 4 de agosto de 1995.

### 3.1.2 El presidencialismo real.

La figura presidencial en México ha sido magistralmente descrita y tipificada por Daniel Cossío Villegas en su obra "La sucesión presidencial en México", y en un segundo plano por otros autores como Jorge Carpizo ("El presidencialismo mexicano"), Adolfo Christlieb Ibarrola ("Las razones de la sinrazón"), y Manuel Herrera y Lasso ("Estudios constitucionales").

Algunos de los rasgos del presidencialismo mexicano, que han convertido al titular del Ejecutivo en una especie de "monarca republicano"<sup>37</sup> son :

- La identificación personal con el Poder Ejecutivo. A diferencia del legislativo y el judicial, sólo en el Ejecutivo se da esta especie de metamorfosis, en la que se confunde el titular del órgano con el órgano mismo : "Sólo en el Presidente de la República pueden identificarse toda la autoridad y la fuerza de un poder con la misma persona de quien lo ejerce."<sup>38</sup>
- La facultad metajurídica, acorde con la respectiva regla no escrita del sistema político mexicano, de designar a su sucesor. Facultad en declive y cada vez menos aplicable, puesto que la normalidad democrática frustra cualquier intento de traspaso semi-monárquico del poder.
- La confusión de la figura presidencial con la misma Patria y con el

---

<sup>36</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 461

<sup>37</sup> Alarcón Olguín, Víctor. Gobierno presidencia y cambio político. Revista Propuesta, número 1, julio de 1995. Fundación Rafael Preciado Hernández. Pag. 102.

<sup>38</sup> Christlieb Ibarrola, Adolfo. Las razones de la sinrazón. EPESSA. México, 1987. Pag 124.

Estado. La cultura política y la cultura popular tienden a identificar al Presidente como la personificación misma de los elementos del Estado y de la Patria, como un ser supremo y casi todopoderoso, a quien deben rendirse los honores máximos, y quien puede conceder los favores más inimaginables.

### **3.2 La inviabilidad del sistema parlamentario.**

Mucho se ha debatido sobre las posibilidades y la conveniencia de adoptar un sistema parlamentario en los países latinoamericanos, y en particular, en México.

Los estudiosos del tema se han dividido: de un lado están quienes consideran conveniente la adopción de tal régimen, y de otro están quienes lo desaconsejan.

El estudio de las implicaciones de fondo se ha descuidado, según Linz: "El descuido se debe, en gran parte, al hecho que, con la excepción de Estados Unidos, la mayoría de las democracias estables de Europa y la Commonwealth han sido regímenes parlamentarios, y sólo unas pocas semipresidenciales y semiparlamentarias, mientras que la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios, y por eso no han sido incluidos en los estudios comparativos sobre la democracia."<sup>39</sup> El autor señala la falta de

---

<sup>39</sup> Linz, Juan J. Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. En "Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria." Ediciones de la Universidad Católica

profundidad en los análisis hecho por algunos estudiosos, propiciada por la falta de estudio de la realidad latinoamericana. Más adelante, señala que "Nuestro análisis...no debe interpretarse como que ninguna democracia presidencial puede ser estable. Sólo significa que las probabilidades en muchas sociedades podrán ser menos favorables. No debe leerse tampoco como argumentando que las democracias parlamentarias aseguran siempre una estabilidad democrática, aunque es cierto que proveen una mayor flexibilidad en el proceso de transición y consolidación de la democracia... A la postre, todos los regímenes dependen de la capacidad de los líderes políticos para gobernar, para inspirar confianza, para tener un sentido de los límites de su poder, y para lograr un mínimo de consenso. Nuestro argumento es que esas cualidades serían aún más importantes en un régimen presidencial, donde podrían ser más difíciles de lograr."<sup>40</sup>

En mi concepto, la adopción del sistema parlamentario en México es inconveniente e inviable por las siguientes razones:

- Históricamente, el poder ha sido ejercido por una persona, casi sin excepción: el tlatoani o emperador indígena, el virrey, el emperador y el presidente. La raigambre de la figura presidencial en México tiene explicaciones de índole cultural y sociológica.
- El predominio jurídico y político de la figura presidencial sobre el Poder Legislativo ha sido evidente. Apenas ha arrancado, con la nueva

---

de Chile. Santiago. 1990. Pág. 64.

<sup>40</sup> Idem. Pág. 72.

composición del Congreso, el proceso de fortalecimiento del Legislativo, y resultaría ilusorio pensar en la posibilidad de entregarle mayores facultades y predominio sobre el Ejecutivo.

- El país carece de una adecuada cultura parlamentaria. El papel del legislador ha sido minusvalorado y su estatura política no ha sido la suficiente. La ausencia de la reelección legislativa complica más el panorama. Tal vez en un mediano plazo, cuando el país posea la necesaria cultura parlamentaria, llegue el momento de revisar la conveniencia de adoptar el sistema.

### **3.3 Propuesta para la adopción del sistema semipresidencial en México.**

Por todo lo expuesto en esta tesis, considero que una buena opción para el país sería la adopción de un régimen semipresidencial. Se trata de una vía intermedia entre el sistema presidencial y el parlamentario.

Evidentemente, la vía para lograr los propósitos de la reforma sería la sustracción o adelgazamiento de algunas de las facultades del Presidente de la República y del Gabinete y el consiguiente aumento en las facultades del Poder Legislativo, fundamentalmente de la Cámara de Diputados.

Serían objeto de revisión las siguientes facultades del Presidente de la

República:

1. La de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, contenida en la fracción II del artículo 89. Considero la conveniencia de reducir la discrecionalidad en los nombramientos y remociones, así como de involucrar a la Cámara de Diputados.
2. La de designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República, preceptuada por la fracción IX del mismo artículo. Creo insuficiente la sola ratificación, por significar un acto posterior y no compartido.

Además, para propiciar un ejercicio parlamentario en el informe de gobierno, propongo la inclusión de la obligación presidencial de acudir personalmente al Congreso e intervenir oralmente, así como la intervención por un tiempo determinado de cada uno de los coordinadores de los grupos parlamentarios por una sola vez, con el correspondiente derecho de réplica para el Presidente de la República.

Por otra parte, considero conveniente la revisión del segundo párrafo del artículo 93 constitucional, que establece la facultad de cualquiera de las Cámaras para citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a otros funcionarios para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Agregaría la facultad de la Cámara de Diputados de citar a los funcionarios señalados para declarar en torno a alguna situación

controvertida relativa al estado que guarden sus respectivos ramos, y de promover la remoción de los mismos, siempre que medie la votación de una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Por último, propongo la adopción del esquema de responsabilidad del Presidente de la República contemplado en la Constitución de 1857, de tal manera que se considere la posibilidad de enjuiciarlo una vez terminado su período de gobierno por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de su mismo encargo. El artículo 103 de dicha Constitución preceptuaba: "Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."<sup>41</sup> El sistema adoptado por la Constitución de 1917 limita la responsabilidad del Presidente: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son

---

<sup>41</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. Porrúa, decimonovena edición, México, 1995. Pág. 624.

responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los estados y los diputados locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”<sup>42</sup>

En suma, propongo la modificación de las fracciones II y IX del artículo 89, del artículo 69, del segundo párrafo del artículo 93, y del artículo 108 para quedar como sigue:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

II. Nombrar y remover, con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Diputados presentes, a los Secretarios de Estado. Remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

IX. Designar, con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Senadores presentes, al Procurador General de la República.

---

<sup>42</sup> Idem. Pág. 865.

Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente y presentará, oralmente y por el tiempo que determinen las leyes, un informe sobre el estado general de la administración pública del país. Una vez agotado el turno del Presidente, los coordinadores de los grupos parlamentarios tendrán el uso de la palabra por el tiempo que determinen las leyes para manifestar su posición sobre el estado general de la administración pública. A su vez, el Presidente tendrá derecho a replicar los comentarios de los coordinadores por el tiempo que le otorguen las leyes.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos que originaron la convocatoria.

Artículo 93.- Los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley, se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o

se precise su comparecencia en virtud de algún hecho importante de la vida nacional relativo a sus ramos.

La Cámara de Diputados, con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes presentes, podrá promover ante el Presidente de la República la remoción de cualquiera de los funcionarios señalados en el párrafo anterior. El Presidente deberá, antes de diez días, presentar por escrito al Pleno de la Cámara de Diputados la remoción de tal funcionario, y la votación aprobatoria de las dos terceras partes de los presentes será suficiente para la consumación del acto.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Artículo 108.- Los integrantes del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los titulares de las Secretarías de Estado y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos del orden común y del orden federal que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas en que incurran en el ejercicio de su cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. Lo es también el

Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por traición a la patria, delitos electorales y delitos graves del orden común y del orden federal.

## **CAPITULO 4: EL MECANISMO DE LA SEGUNDA VUELTA.**

### **4.1 El concepto del “balotage”.**

El Diccionario electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos define al balotage como la “expresión que describe el procedimiento electoral a través del cual se obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías resultantes de un primer acto electoral.”<sup>43</sup>

El mismo diccionario establece que la segunda vuelta pertenece a los procedimientos electorales complementarios, es decir los que se establecen para:

a) Remediar imperfecciones en la asignación de escaños. (Ej. cuando se dirime la asignación de la curul entre dos segundas mayorías).

b) Acercarse a los objetivos normativos de los sistemas políticos. (Ej. en un país en el que hay varios partidos fuertes y las elecciones presidenciales arrojan sólo mayorías relativas.)

c) El logro de objetivos político-electorales.

---

<sup>43</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral. CAPEL, San José de Costa Rica, 1988. Pág. 63.

## **4.2 La elección presidencial y parlamentaria a dos vueltas en Derecho Comparado.**

En este apartado se presentan los sistemas contemplados en las Constituciones de algunos países de América Latina y Europa para la elección a dos vueltas del Presidente de la República y de los miembros del Parlamento. Se hace también una breve exposición de la situación política predominante a manera de explicación de los motivos del legislador para adoptar dicho mecanismo.

### **4.2.1 Francia.**

La Constitución de 1958 preveía la elección del presidente por un Colegio Electoral formado por los miembros del Parlamento, los de los Consejos Generales y Asambleas de los territorios ultramarinos, así como representantes de los Consejos municipales. Este colegio era conocido popularmente como la "Junta de Notables".<sup>44</sup>

A raíz de la reforma constitucional de 1962 el presidente es electo cada 7 años. Si ningún candidato es capaz de obtener por lo menos el 50% de la votación, se celebra una segunda vuelta, quince días después, en la que participan los dos primeros lugares.

Los diputados a la Asamblea Nacional son electos a dos vueltas en circunscripciones uninominales. Francia esta dividida en 577 distritos que aportan un diputado cada uno. Si un candidato logra al menos el 50% de los votos accede a la Asamblea, pero si a ninguno alcanza esa votación, se convoca a una segunda vuelta en la que participan aquellos candidatos que hubieran obtenido al menos 12.5% de la votación.

El triunfador en la segunda vuelta es electo diputado.

Haciendo una evaluación de la utilidad de este sistema para la vida política francesa, el especialista Pedro Aguirre señala : “el mecanismo de las dos vueltas ha obligado a los partidos a realizarse en dos grandes “familias políticas”, una ubicada en el centro izquierda y la otra en la centro derecha, lo que ha redundado en el fortalecimiento del sistema de partidos y en la consiguiente vigorización de la estabilidad política.”<sup>45</sup>

La reciente historia electoral de aquél país muestra en uno de sus más emocionantes capítulos - la elección presidencial de 1965- un claro ejemplo de lo anterior. A continuación se presentan los resultados de la primera y la segunda vueltas, citados por Aguirre y tomados del Almanaque de Historia electoral de Mackie y Rose :<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Hauriou, André. Op. Cit. Pag.613.

<sup>45</sup> Aguirre, Pedro. Elecciones y política en Francia. Pag. 38.

Candidatos	Primera vuelta.		Segunda vuelta.	
	Total de votos	%	Total de votos	%
Charles de Gaulle	10,828,532	44.6	13,083,699	55.2
Francois Miterrand	7,694,003	31.7	10,619,735	44.8
Jean Lecanuet	3,777,119	15.6		
Jean Louis Texier	1,260,208	5.2		
Pierre Marcilhacy	415,018	1.7		
Marcel Barbu	279,643	1.2		

El resultado se explica atendiendo a los siguientes factores :

- Un mayor número de electores votaron en la segunda vuelta (el 85% del total), motivados por la competencia entre los dos candidatos más fuertes.
- El voto de los candidatos relegados se corrió hacia el caudal electoral de Miterrand, ya que expresa o implícitamente ellos recomendaron a sus seguidores hacerlo así para derrotar a De Gaulle.
- De Gaulle hubo de recurrir a la conquista del voto centrista, formado por los abstencionistas de la primera vuelta y por aquellos que no siguieron el llamado de los candidatos eliminados.

En mi opinión, el sistema de dos vueltas ha sido altamente útil para la

---

<sup>46</sup> Idem. Pag. 76.

estabilidad política francesa. Desde la instauración de la Quinta República las elecciones presidenciales se han sucedido ininterrumpidamente, marcadas ciertamente por algunas crisis que amenazaron dicha estabilidad, pero a fin de cuentas ordenados y fortalecedoras del marco institucional.

Otros efectos benéficos de este sistema para Francia han sido :

- La formación clara de dos corrientes políticas : la centro derecha y la centro izquierda, propiciada por el corrimiento del discurso al centro político en aras de contar con el voto moderado.
- La imposibilidad casi fáctica del acceso al poder de los partidos y grupos políticos extremistas, como el Frente Nacional de Jean Marie Le Pen. Aunque recientemente y de forma paulatina ha mostrado un alarmante crecimiento, sus victorias se limitan a algunas posiciones en el Parlamento francés, en el Parlamento Europeo y en las Concejalías Municipales. Es remota la posibilidad de una victoria en la elección presidencial del Frente Nacional. Afortunadamente los franceses pueden estar tranquilos y agradecer a De Gaulle por haber introducido este sistema.
- La publicidad de la vida política francesa y especialmente de las contiendas electorales : "En las elecciones de 1965 el impacto de la televisión sobre los electores fue considerable, tomando en cuenta que era la primera vez, desde 1958, que se podían generar críticas contra el

poder."<sup>47</sup> En una sociedad abierta, como la francesa, los medios de comunicación juegan su papel no solamente cubriendo las expectativas del electorado sino animando el proceso en su totalidad.

#### 4.2.2 Bolivia.

En la parte segunda de su Constitución, denominada "El Estado Boliviano", y dentro del Título Segundo, dedicado al Poder Ejecutivo, se encuentran los artículos 86, 90 y 91, relativos a la elección de Presidente y Vicepresidente. El sistema es el que se señala a continuación: <sup>48</sup>

1. El Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos por sufragio directo.

2. Si ninguno de los candidatos obtuviese mayoría absoluta de votos, el Congreso tomará a tres de los que hubieran obtenido el mayor número para uno u otro cargo, y de entre ellos se hará la elección.

3. Si hecho el primer escrutinio ninguno reuniese la mayoría absoluta de votos de los representantes concurrentes, la votación posterior se concretará a los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de sufragios.

4. En caso de empate se repetirá la votación hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta.

5. La elección, el escrutinio y la proclamación se harán en sesión

---

<sup>47</sup> Hauriou, André. Op. cit. Pag. 617.

<sup>48</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Las constituciones políticas en América Latina

pública y permanente.

6. La proclamación del Presidente y del Vicepresidente de la República se harán mediante ley.

Pareciera que la justificación del constituyente para adoptar el sistema de la segunda vuelta en la elección presidencial pudiera encontrarse en la tradicional debilidad del poder civil frente al poder militar: "las fuerzas armadas conservan tanta autonomía institucional que, en el mejor de los casos, están condicionalmente subordinadas a los funcionarios civiles"<sup>49</sup>. Sin duda, el efecto legitimador y fortalecedor del mecanismo es benéfico para el presidente electo.

Con el paso del tiempo podremos comprobar si la débil democracia boliviana, amenazada por otros factores como el narcotráfico y la guerrilla, se consolida. De cualquier manera, el marco jurídico parece ser el más adecuado. Después de las dictaduras, hoy en día transcurre el tercer gobierno de la era democrática.

#### 4.2.3 Brasil.

Brasil es otro de los países que recién han vuelto andar el camino de la democracia después de la dictadura militar. En 1985 celebró sus

---

UNAM, México, 1990.

<sup>49</sup> Hakim, Peter y Lowenthal, Abraham. Las frágiles democracias de América Latina. El resurgimiento global de la democracia (compilación). Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México, 1996.

primeras elecciones desde 1960<sup>50</sup> y su modelo de transición ha sufrido serios descalabros como el protagonizado por Fernando Collor de Mello. La defenestración de Collor constituyó la primera prueba de fuego para la débil democracia brasileña. Ello, aunado a la aun poderosa influencia de los militares y al fragmentado y volátil sistema de partidos <sup>51</sup>, ha obstaculizado la consolidación de la figura presidencial en manos de los civiles. Al igual que otros países sudamericanos, Brasil adoptó el sistema de dos vueltas, esperando que esto contribuya a fortalecer al presidente electo. Hoy en día la figura presidencial ha cobrado gran fuerza, al grado que Fernando Henrique Cardoso busca con muchas posibilidades de éxito una reforma constitucional que le permita reelegirse para el período inmediato posterior.

De acuerdo con el texto elaborado por el Congreso Constituyente de 1987 el procedimiento de elección presidencial se encuentra dentro del Título IV( De la organización de los poderes del gobierno), capítulo segundo (De la presidencia), artículos 91 y 92:<sup>52</sup>

1. La elección se realiza por sufragio universal, directo y secreto,

---

<sup>50</sup> Hakim, Peter y Lowenthal, Abraham. Op. Cit. Pag. 298

<sup>51</sup> "Según datos del periódico "Hoja de Sao Paulo" en los últimos 3 años se han registrado 264 cambios de partidos entre los diputados federales. Un promedio de 7 cambios al mes y más del 50% del total de la Cámara". Extracto de la Conferencia "A estrutura política variável : caso dos partidos políticos" presentada por el diputado Alexandre Postal de la Asamblea Legislativa de Río Grande do Sul, Brasil en el Seminario "Rol y perspectivas de los partidos políticos en el siglo XXI " auspiciado por la Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 1995.

<sup>52</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit.

noventa días antes del término del mandato presidencial.

2. Será electo Presidente de la República el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos, sin computarse los blancos y los nulos.

3. Si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta se convocará a una segunda elección, a celebrarse treinta días después del anuncio del resultado de la primera. A esta segunda vuelta concurrirán únicamente los dos candidatos con mayor votación, y se considerará electo aquél que obtenga la mayoría de los votos válidos.

4. En caso de que uno de los dos candidatos con mayor votación desistiera de acudir a la segunda vuelta, será sustituido por el tercer lugar, y así sucesivamente.

5. El Presidente electo tomará posesión en el Congreso Nacional, reunido para tal efecto.

#### 4.2.4 Colombia.

A diferencia de otros países, Colombia sigue el modelo tradicional de una sola vuelta en la elección presidencial. Su democracia es igualmente frágil y pasa hoy por la peor de sus crisis desde su reinstauración. El escándalo de la "narcocampaña" y el asedio de los grupos guerrilleros han puesto al gobierno de Samper contra la pared. Probablemente requeriría de la introducción de algunas figuras jurídicas no contempladas por el constituyente de 1991 para fortalecer a la institución presidencial.

El Título XI de la Constitución de esta nación sudamericana contiene las normas relativas al Presidente de la República y a su elección. El sistema previsto es simple: elección por voto directo de los ciudadanos a una sola vuelta, de tal modo que es electo Presidente de la República aquél candidato que obtenga la simple mayoría de los votos emitidos.<sup>53</sup>

#### 4.2.5 Costa Rica.

Costa Rica es el país latinoamericano que presenta el régimen democrático más consolidado. Podría decirse que -en el contexto latinoamericano- ha vivido un siglo atípico. En el plano de la elección presidencial presenta un sistema a dos vueltas, con una variante respecto al modelo francés en cuanto al porcentaje mínimo requerido

---

<sup>53</sup> Constitución Política de Colombia. UNAM - Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

para obtener el triunfo electoral en cualquiera de las dos vueltas.

El sistema de elección del Presidente y de los dos Vicepresidentes de la República está comprendido en los artículos del 133 al 138, dentro del Título X (El Poder Ejecutivo), Capítulo Primero. El procedimiento legal a seguir es el siguiente:<sup>54</sup>

1. La elección de Presidente y Vicepresidentes se hará el primer domingo de febrero del año en que deba efectuarse la renovación de estos funcionarios.

2. Dichas personas serán elegidos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos.

3. Los candidatos a ambos cargos de un partido deben figurar para su elección en una misma nómina.<sup>55</sup>

4. Si ninguna de las nóminas alcanzare la mayoría indicada se practicará una segunda elección popular el primer domingo de abril del mismo año entre las dos nóminas que hubieran recibido mayor número de votos, resultando finalmente electo el que obtuviera la mayoría. No podrán abstenerse de figurar en la segunda elección los dos candidatos con mayor votación en la primera.

5. Si después de la segunda vuelta hubiera empate se tendrá por

---

<sup>54</sup> Constitución Política de la República de la República de Costa Rica. UNAM - Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

<sup>55</sup> El término "nómina" es equivalente al de "fórmula electoral" empleado por la legislación mexicana. El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos distingue tres clases de fórmulas: de mayoría absoluta, de mayoría simple y proporcional. Atendiendo a este criterio, en el caso de la elección presidencial

electo Presidente al candidato de mayor edad, y como Vicepresidentes a los candidatos de su misma nómina.

6. El Presidente y los Vicepresidentes electos prestarán juramento ante la Asamblea Legislativa.

#### 4.2.6 Chile.

Sin duda, el caso chileno resulta de sumo interés para los estudiosos de las transiciones democráticas en el mundo. Después de la dictadura militar de Augusto Pinochet, que vio su fin tras el plebiscito de 1989, se celebraron las primeras elecciones presidenciales en 1990 en las que triunfó la Coalición entre el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista, misma que ocupa hoy el poder en la persona de Eduardo Frei Ruiz-Tagle tras repetir su triunfo en 1994.

Las perspectivas de la consolidación democrática en Chile son alentadoras, pues cuenta con "largas tradiciones democráticas e instituciones representativas"<sup>56</sup> Al igual que otros países en transición ha adoptado el modelo francés para la elección presidencial. Sin duda, el esquema ha sido exitoso, pues ha permitido la coalición de fuerzas y evitado la excesiva fragmentación política, ya de por sí peligrosa por la división entre las facciones que apoyaron el régimen pinochetista y las que lo combatieron.

---

costaricense estamos en presencia de una fórmula de mayoría relativa. (Diccionario de referencia, Costa Rica, 1989, pag. 339.)

<sup>56</sup> Hakim, Peter y Lowenthal, Abraham. Op. Cit. Pag. 299

La Carta Magna de este país norma en sus artículos 26 y 27 el procedimiento de elección presidencial:<sup>57</sup>

1. El presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, noventa días antes de que termine el periodo del Presidente en turno.

2. Si ninguno de los candidatos obtuviere más de la mitad de los votos, se procederá a una nueva elección que se realizará quince días después de la declaración del Tribunal Calificador. Esta elección se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido mayor votación. Para estos efectos los votos blancos y los nulos se considerarán como no emitidos.

3. El proceso de calificación de la elección deberá quedar concluido dentro de los cuarenta días siguientes a la primera votación o dentro de los veinticinco siguientes a la segunda.

4. El Congreso Pleno, reunido noventa días después de la primera o única elección tomará conocimiento de la declaración del Tribunal Calificador que proclama al Presidente electo. En ese mismo acto el Presidente electo prestará juramento ante el Presidente del Senado.

#### 4.2.7 Ecuador.

La Constitución Política de este país dedica tan solo un tercio del párrafo que ocupa su artículo 74 para regular la elección presidencial,

---

<sup>57</sup> Constitución Política de la República de Chile. UNAM - Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

que a la letra dice “Para ser Presidente de la República se requiere...y, ser elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la ley.”<sup>58</sup>

De lo anterior se infiere que, para que un candidato sea proclamado presidente electo, deberá alcanzar el 50% más uno de la totalidad de los votos válidos emitidos. La Constitución reserva tácitamente a la ley reglamentaria la tarea de regular en lo particular este precepto.

#### 4.2.8 Argentina.

Esta nación sudamericana presenta la Constitución Política más joven de todo el continente (promulgada el 22 de agosto de 1994).<sup>59</sup> Tras nueve años de regímenes democráticos, y en medio de la creciente popularidad del presidente Carlos Saúl Menem, el constituyente propone y vota nuevas figuras jurídicas, que enmarcan las realidades políticas del país: se permite la reelección para períodos inmediatos del Presidente y del Vicepresidente, se contempla la elección del gobernador de la Capital Federal y se sustituye el viejo sistema del Colegio electoral por la elección directa y a dos vueltas del Presidente y Vicepresidente de la Nación. Respecto del tema que nos ocupa, la Constitución norma esta última figura de la siguiente forma:<sup>60</sup>

Art. 94- El Presidente y el Vicepresidente de la Nación serán elegidos

---

<sup>58</sup> Constitución Política del Ecuador. UNAM - Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

<sup>59</sup> Constitución de la Nación Argentina. Ed. Agropa, S.A. Buenos Aires, 1995. Pag. 44.

<sup>60</sup> Idem. Pag. 28.

directamente por el pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.

Art. 95- La elección se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio.

Art. 96- La segunda vuelta electoral, si correspondiere, se realizará entre las dos fórmulas de candidatos más votadas, dentro de los treinta días de celebrada la anterior.

Art. 97- Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta, hubiera obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación.

Art. 98- Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación.

En síntesis, el sistema contemplado por la Constitución argentina es directo y a dos vueltas, con la variante -respecto del modelo original francés- de fijar una mayoría relativa del cuarenta y cinco por ciento del

total de los votos válidos, que a su vez presenta dos disyuntivas: si alguna fórmula supera este porcentaje es proclamada vencedora, y si alguna fórmula alcanza exactamente el cuarenta y cinco por ciento deberá poseer una ventaja de diez puntos porcentuales sobre la fórmula que le sigue para ser proclamada vencedora.

Sin duda, la Constitución Argentina presenta un híbrido interesante, mezclando el sistema tradicional francés con algunas variantes latinoamericanas (como la costarricense, por ejemplo) y con perfiles originales (la diferencia del diez por ciento sobre la segunda fórmula, por ejemplo).

#### 4.2.9 Perú.

La Constitución de 1993, célebre producto del "Congreso Constituyente Democrático" surgido del auto golpe de Estado del presidente Alberto Fujimori y presidido por el ingeniero Jaime Yoshiyama, introdujo nuevas figuras jurídicas, diseñadas a la medida de las necesidades del moderno autócrata.<sup>61</sup>

En medio de tales aberraciones jurídicas emerge el acierto de introducir el sistema de elección a dos vueltas, regulado por el artículo 111, que a la letra dice :

" El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el

---

<sup>61</sup> Basta leer el artículo 110 que establece que "el Presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la Nación". De ahí a "El Estado soy yo" del Rey Sol sólo hay

candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan.

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 oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas."<sup>62</sup>

#### **4.3 Consideraciones jurídicas y políticas en favor y en contra del sistema de dos vueltas.**

Toda figura jurídica, novedosa o tradicional, es objeto de estudios, comparaciones y polémicas. La segunda vuelta en la elección presidencial no es la excepción y tiene sus promotores y sus detractores en las academias y en los foros de todo el mundo.

El Derecho Comparado ha sido la ciencia que ha posibilitado su detenido estudio para que los legisladores de los diversos países en los que se ha discutido el tema decidan sobre su inclusión en la Carta Magna.

A propósito de la función del Derecho Constitucional Comparado dice Giuseppe de Vergottini : "...Si comparar significa, ante todo, cotejar para manifestar analogías y diferencias, es preciso también preguntarse cuál es la razón de tal operación lógica. Las razones son múltiples, abarcan desde el simple conocimiento de las semejanzas o diferencias entre los

---

distancia en el tiempo, mas no en la concepción del poder.

<sup>62</sup> Constitución Política del Perú. UNAM - Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

ordenamientos, a auténticas exigencias prácticas entre las que se pueden enumerar : la clasificación y agrupación de los ordenamientos estatales ; la interpretación de las instituciones constitucionales, la preparación de las normas, la armonización de la normativa pluriestatal."<sup>63</sup>

Siguiendo el espíritu del jurista italiano presento a continuación algunas premisas que conforman la argumentación en favor o en contra de la conveniencia jurídica y política del sistema electoral de dos vueltas.

#### 4.3.1 Argumentos en contra.

A continuación presento algunos de los argumentos que son expresados por los detractores de este sistema, e intento rebatirlos para demostrar su flaqueza.

a) El costo económico de los procesos electorales se eleva. En la mayoría de los sistemas electorales del mundo el financiamiento público es preponderante sobre el que tiene su origen en las finanzas privadas, por lo que este incremento sería absorbido por el contribuyente. La movilización del aparato electoral, la propaganda de los partidos políticos y sus candidatos y la tensión política que provoca inestabilidad financiera serían doblemente exigidos, con el gasto y perjuicio económico consiguiente. Esta situación se agrava en países con subdesarrollo político - cultural como México, en donde movilizar a más de 400,000 funcionarios electorales,

---

<sup>63</sup> De Veergottini, Giuseppe. Derecho Constitucional Comparado. ESPASA CALPE.

implementar medidas de control del padrón electoral y asignar presupuestos estratosféricos a los partidos es una carga doblemente pesada.

Al respecto habrá que señalar que, aunque no se pueden eliminar, sí se pueden reducir de manera ostensible los gastos ocasionados por una segunda vuelta electoral. Un camino para lograr esto sería incluir en la ley reglamentaria la prohibición expresa para los dos candidatos finalistas de rebasar un tope de gastos extraordinarios de campaña sin la posibilidad de recibir una partida presupuestal adicional, así como la obligatoriedad de un debate televisado y radiodifundido con cobertura nacional y con cargo al erario público. Me parece que estas dos normas pudieran ser suficientes para asegurar la publicidad y penetración de la campaña de segunda vuelta sin erogaciones extremadamente onerosa.

b) De acuerdo con el principio de la mayoría relativa, el candidato que obtenga más votos en una contienda debe ser el ganador. El sistema de segunda vuelta privilegia generalmente al principio de la mayoría absoluta. La integridad de la plataforma y el programa de los candidatos que pasan a la segunda ronda se ponen en riesgo. Este sistema es proclive a la corrupción de los procesos electorales, pues obliga a los candidatos y sus partidos a entrar en negociaciones que en condiciones normales no harían con fuerzas políticas disímboles. En ocasiones, el vencedor de la primera vuelta es derrotado por dos fuerzas que, aliadas, han negociado detalles

como la integración de los gabinetes. Esto provoca en el electorado que no tiene partido desconfianza e incertidumbre, puesto que pierde la visión clara de la diferencia de propuestas y programas de gobierno.

Ciertamente este es un riesgo con probabilidades de actualizarse. Sin embargo, es un riesgo latente en todos los procesos electorales, no es exclusivo de la segunda vuelta. Las coaliciones formales (permitidas por la ley electoral) y las informales (las que funcionan sin inscripción formal pero que aglutinan a varios partidos en torno a un solo candidato) son un ejemplo de ello. No todas las coaliciones obedecen a una lógica de ideas políticas, algunas se instrumentan para la consecución de un objetivo práctico, como pudiera ser la derrota de un partido hegemónico. En México, a nivel estatal han operado algunas coaliciones electorales con estas características como la que formaron el PAN y el PRD en 1992 en Durango, o como la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 postulada por el llamado Frente Democrático Nacional. Algunas experiencias internacionales dan cuenta de lo mismo, como la alianza electoral formada por la Unión Cívica Radical, el FREPASO y otras fuerzas menores en Argentina en 1997 para contender con candidatos comunes en las elecciones legislativas y vencer al Partido Justicialista, objetivo que finalmente lograron.

Además, como ya se ha expuesto, el proceso de negociación posterior a la primera vuelta es benéfico para el enriquecimiento de la cultura política de una Nación: fuerzas distantes tienden a encontrar y explotar sus

coincidencias, se estimula la búsqueda de consensos y se aligera la polarización ideológica.

c) En la segunda vuelta el elector que apoyó a alguno de los candidatos eliminados en la primera, vota generalmente por aversión contra un candidato y no por simpatía en favor del otro, es decir, vota por aquél que representa el "mal menor".

Es cierto que todos los electores tienen un favorito al momento de votar, y que pudieran desilusionarse si su candidato fuera relegado de la segunda vuelta. Sin embargo les resta una motivación muy importante, que es la de la utilidad de su voto. El elector usa su voto para inclinar la balanza hacia algún lado, y en la segunda vuelta el "voto útil" cobra especial relevancia. Además, es posible "monitorear la preferencia secundaria de los electores y buscar potenciar sus motivaciones con un discurso adecuado e incluyente en la segunda vuelta".<sup>64</sup>

d) El sistema favorece el bipartidismo, es decir, la hegemonía de dos fuerzas políticas principales, a costa de la disminución o desaparición de las fuerzas minoritarias, que se ven impedidas para participar y canalizar la legítima expresión cívica de sus simpatizantes.

Es preciso señalar que la elección presidencial va acompañada de una elección legislativa, y que mi propuesta para la adopción del mecanismo de

---

<sup>64</sup> Manzanera Quintana, Jorge. Secretaría de Asuntos Electorales del PAN. Entrevista con el autor.

dos vueltas se refiere exclusivamente a la renovación del Ejecutivo. Las fuerzas minoritarias no pierden su representación puesto que tienen acceso al Poder Legislativo. De hecho el umbral contemplado por la Constitución es bastante benévolo con ellas: sólo se exige el 2% de la votación nacional para acceder al Congreso por la vía plurinominal.<sup>65</sup> La segunda vuelta no provoca necesariamente el desarrollo del bipartidismo, en algunos casos éste obedece más bien a razones históricas (Estados Unidos, Francia y Colombia son buenos ejemplos de ello).

#### 4.3.2 Argumentos en favor.

Los que presento son argumentos expresados por distintos teóricos del constitucionalismo moderno y de la ciencia política, o ideados por quien escribe. Algunos de ellos son recogidos de opiniones vertidas y recogidas en páginas anteriores por esta tesis.

d) En donde se aplica, el sistema ha favorecido la moderación del discurso político – sobre todo en la primera vuelta-, con la consecuente elevación del nivel de la contienda electoral y el fortalecimiento de la cultura política democrática.

b)En sentido contrario a lo que algunos autores aseveran, las pláticas, negociaciones y mutuas concesiones hechas entre las fuerzas principales que pasan a una segunda vuelta y aquéllas que ven truncadas sus posibilidades, coadyuvan al fortalecimiento de la tolerancia y el pluralismo,

---

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. 95a. Edición. México. 1998.

y favorecen el diseño de programas de gobierno que tengan como sustento amplios consensos.

c) Este mecanismo provoca el debilitamiento y la posterior desaparición de los llamados partidos "satélites", es decir, aquéllos partidos que actúan en la órbita del partido en el poder, especialmente en los países latinoamericanos. Estas comparsas no son favorecidas por el electorado, que busca que su voto no se disperse entre las minorías sino que sea definitivo para decidir las mayorías.

d) El "balotage" favorece el fortalecimiento del sistema de partidos y, en general, de los actores formales sobre los informales. Dadas las condiciones de la competencia electoral, especialmente de la segunda ronda, son definitivos para la victoria algunos elementos que solo las organizaciones políticas formales y organizadas son capaces de desplegar como : la actuación de estructuras piramidales de militantes, la erogación de recursos económicos suficientes, la movilización y concentración multitudinaria en actos públicos frecuentes, y los diálogos y negociaciones necesarias con otras fuerzas políticas. Sin duda, en aras de fortalecer el Estado de Derecho resulta conveniente el afianzamiento de los actores políticos formales, así como la conversión cualitativa de aquéllos que actúan informalmente.

e) De acuerdo con la teoría de la democracia - y no cabe duda que las elecciones populares son una institución genuinamente democrática -, el resultado de una elección que presenta a un ganador con la mayoría

absoluta de los votos emitidos y válidos o con un porcentaje de mayoría relativa muy considerable anuncia a un nuevo presidente que gobernará con un margen amplio de legitimidad. Para el electorado no es lo mismo recibir a un presidente electo por la mínima diferencia y sin una amplia mayoría como el Presidente Allende - designado por el Congreso Chileno con un 34% de la votación popular - , que un presidente electo por mayoría absoluta como Leonel Fernández que en 1996 en la República Dominicana venció con el 57% de los votos en la segunda vuelta. Esta posición otorga un mayor margen de gobernabilidad, y la posibilidad para el presidente electo de administrar el apoyo popular para implementar algunas acciones de gobierno que son definitivas para la consecución del programa de gobierno ofrecido al electorado. Por supuesto, toda regla tiene su excepción, y el depuesto presidente Abdalá Bucaram del Ecuador , es el mejor ejemplo de un presidente electo en segunda vuelta que prefirió derrochar y no administrar el apoyo popular, con la consecuente pérdida del poder.

## **CAPITULO 5 : POR UNA SEGUNDA VUELTA EN MEXICO.**

### **5.1 Antecedentes electorales y tendencia del voto hacia el año 2000.**

En aras de trazar una breve historia del comportamiento electoral en México presentaré a continuación los resultados de las elecciones federales desde 1982 a 1994 así como los de las elecciones locales de 1995 y 1996. Posteriormente mostraré el resultado de algunas encuestas aplicadas en preparación a los comicios del 6 de julio de 1997 que muestran la tendencia del voto en fechas próximas.

#### Cuadro No. 1

##### Elección presidencial y de legislatura federal de 1982<sup>66</sup>

Partido	Porcentaje de votación.
PRI	69.2%
Otros	30.8%

La elección de 1982, con Miguel de la Madrid como candidato, fue la última en la que el PRI gozó de una mayoría tan amplia (dos a uno sobre todos los partidos de oposición sumados). La candidatura opositora más fuerte fue la de Pablo Emilio Madero, abanderado del Partido Acción Nacional.

---

<sup>66</sup> Crespo, José Antonio. Umas de Pandora, ESPASA. Primera edición, México, 1995. Pag. 146.

Cuadro No. 2

Elección de legislatura federal de 1985<sup>67</sup>

Partido	Porcentaje de votación.
PRI	64.9%
Otros	35.1%

La tendencia a la baja en la votación del PRI era evidente. Pese a ser una elección intermedia, carente del sentido y la importancia de una elección presidencial, los electores de la oposición contribuyeron a disminuir el caudal de votos del partido en el poder.

Cuadro No. 3

Elección presidencial y de legislatura federal de 1988<sup>68</sup>

Partido	Porcentaje de votación.
PRI	50.7%
FDN.	30.5%
PAN	16.7%
Otros	2.1%

Carlos Salinas de Gortari resultó electo sobrepasando apenas el 50% de la votación, continuando con la baja estrepitosa de la votación del PRI, que perdió cerca de quince puntos porcentuales en tres años (1985-1988).

---

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

Cuadro No. 4

Elección de legislatura federal de 1991<sup>69</sup>

Partido	Porcentaje de votación.
PRI	61.4%
Otros	38.6%

En 1991 el PRI realizó un repunte espectacular de cerca de once puntos porcentuales. La popularidad de Carlos Salinas de Gortari se encontraba en su punto más alto y el voto duro del PRI respondió a los programas gubernamentales de combate a la pobreza.

Cuadro No. 5

Elección presidencial y de legislatura federal de 1994<sup>70</sup>

Partido	Porcentaje de votación.
PRI	50.18%
PAN	26.69%
PRD	17.08%
Otros	3.05%

Como se ve, en agosto de 1994, la votación del PRI volvió a caer, a costa del crecimiento opositor. El asesinato del primer candidato oficial, Luis Donaldo Colosio, y la transmisión televisada del primer debate entre los candidatos presidenciales en la historia del país fueron factores que incidieron en el resultado.

---

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Idem. Pag. 246

Durante 1995 y 1996 se observó un pronunciado repunte en el crecimiento de la oposición, sobretodo del Partido Acción Nacional. Al finalizar 1996, Acción Nacional gobernaba dos estados más, Jalisco y Guanajuato, que sumados a Baja California y Chihuahua representaban un duro golpe a las expectativas del PRI. Adicionalmente, el PAN obtuvo triunfos importantes en el estado de México (a la par del PRD), Michoacán, Puebla y Aguascalientes.

Durante 1997 la curva ascendente del PAN se detuvo (creció apenas un 0.6%), mientras que el PRD tuvo un crecimiento espectacular (creció el 8.8%) y el PRI continuó en su caída (menos 11.6%), aunque mantuvo la mayoría relativa de la votación de la elección federal para renovar a la Cámara de Diputados y a la cuarta parte del Senado de la República.

Cuadro No. 6

Elección federal de 1997.<sup>71</sup>

Partido.	Porcentaje de votación.
PRI	39.1%
PAN	26.6%
PRD	25.7%

En el ámbito local, el PRD obtuvo el triunfo en la histórica elección de jefe del gobierno del Distrito Federal con el 48.1% de los votos contra el 25.6% del PRI y el 15.6% del PAN. Por otra parte, el PAN obtuvo las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León, mientras que el PRI retuvo las de Campeche, Colima, San Luis Potosí y Sonora.

De la detenida observación de las estadísticas electorales presentadas se desprende una conclusión inevitable: desde la elección de 1982 hasta la de 1997 (con excepción de la de 1991), la votación del PRI observa un comportamiento descendente, mientras que la del PAN y la del PRD es ascendente.

Como conclusión adicional, en estos momentos ningún partido alcanza el 40% de la votación nacional. La votación se fragmenta y tiende a fortalecer el tripartidismo, y tal parece que los dos principales partidos de oposición se niegan a establecer una alianza electoral para la elección presidencial del año 2000.

Por todo lo expuesto salta a la vista la conveniencia de implementar la segunda vuelta electoral. De no ser así, si las tendencias no varían y la correlación de fuerzas políticas no se modifica sustancialmente, México podría tener por primera vez un Presidente que contara con una mayoría relativa de los votos de sus ciudadanos.

## **5.2 Legitimación y gobernabilidad.**

La mayoría de los teóricos, nacionales y extranjeros, coinciden al señalar que México es un país que vive una transición a la democracia. De cuándo comenzó este proceso y en dónde desembocará no hay un consenso entre ellos.

Para acotar el término, acudo a una definición clásica, la de Guillermo

---

<sup>71</sup> Secretaría de Asuntos Electorales del PAN.

O'Donnell y Phillippe Schmitter quienes definen a la transición como "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y por el otro, del establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria."<sup>72</sup>

En efecto, me parece que México está inmerso en un proceso de transición que ha sido largo y con no pocos exabruptos y dificultades. Ahora bien, de entre los tres tipos de transición que distingue Linz (reforma, ruptura o retirada)<sup>73</sup> sugiero que el más conveniente es el reformista, con la dificultad de que los conservadores del gobierno son más poderosos que los reformistas dentro de él, pero con la ventaja de que los moderados son más poderosos que los extremistas en los partidos de oposición.

En mi concepto, una de las principales armas que permitirían acelerar esta transición es la reforma legislativa, aunque me declare convencido de que el principal problema de México no es de leyes, sino la falta de voluntad para aplicarlas.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Paidós. Buenos Aires, 1988. Pag. 19

<sup>73</sup> Linz, Juan. Transitions to democracy. The Washington Quarterly. Washington, 1990. Pag. 143.

<sup>74</sup> Bien lo escribe Jiménez de Parga al cuestionar la insuficiencia del enfoque constitucionalista : "...Estos cambios sin reforma que las Constituciones experimentan en su aplicación y aquella ineficiencia de los documentos constitucionales para ordenar hoy toda la vida política, nos obligan a replantear de manera radical nuestras tres primeras preguntas. Pues, es que acaso manda siempre el que una Constitución dice que manda ? Y se manda, por ventura, del modo que los textos constitucionales establecen y para el fin que ellos fijan ? En Jiménez de Parga, Manuel. Los regímenes

Nuevas figuras jurídicas como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y el poder fiscalizador serían, sin duda, provechosas para acelerar esta transición y consolidar finalmente una nueva forma de vida. Limitado por los alcances y extensión de esta tesis, propongo la inclusión de la segunda vuelta en la elección presidencial como un elemento que permita legitimar el sistema político mexicano.

Los estudiosos del tema coinciden al señalar la función legitimadora de la segunda vuelta, misma que permite un margen amplio de gobernabilidad. Algunas de sus opiniones ya han sido citadas con anterioridad. Para referirme ahora a lo escrito por algún mexicano citaré lo que Juan Antonio Le Clerq señala: "...la gobernabilidad es la capacidad del gobierno para funcionar, esto es, para tomar y ejecutar decisiones que vinculen políticamente a la comunidad..."<sup>75</sup> El mismo autor, citando a Alcántara Sáez, señala que "hay dos elementos fundamentales que permiten medir los grados de ingobernabilidad: legitimidad y eficacia decisional."<sup>76</sup> De la legitimidad de origen deriva la gobernabilidad, al menos en los sistemas democráticos, y no viceversa. Una encuesta bien podría comprobar que un presidente que ganó la elección por un amplio margen tiene más posibilidades –al menos al inicio de su período– de lograr vincular políticamente a la comunidad con sus decisiones. Durante las negociaciones que sostuvieron los representantes de los partidos

---

políticos constitucionales, Tecnos. Sexta edición. Madrid, 1990. Pag. 29.

<sup>75</sup> Le Clerq, Juan Antonio. Gobernabilidad y crisis política en México. Revista Bien Común y Gobierno, número 20, pag. 10.

<sup>76</sup> Idem, pág. 11.

políticos con la Secretaría de Gobernación el tema de la segunda vuelta fue abordado. Sin embargo, dada la urgencia de incluir otras reformas, ésta fue dejada afuera, junto con la referente al uso de los colores y símbolos patrios con fines políticos y otras más: "Los negociadores de la reforma electoral de 1996 aceptaron tácita o explícitamente archivar el tema de las dos vueltas. Ni se planteó claramente ni se hizo de ello una *conditio sine qua non* de la reforma."<sup>77</sup>

Una nueva oportunidad para introducir la segunda vuelta se presentará en la inminente reforma de 1998. Habrá que esperar las acciones y las resistencias de quienes se sentarán en la mesa de negociaciones. De cualquier forma, si la legitimidad y la gobernabilidad del país son elementos considerados en sus pláticas, el tema rondará de nuevo.

### **5.3 La segunda vuelta en la Constitución de San Luis Potosí.**

El quince de noviembre de 1996 el gobernador del Estado, Horacio Sánchez Unzueta, expidió el decreto que reformó la Constitución local, derogando algunos artículos constitucionales. Las reformas contemplaron, entre otros asuntos, la inclusión de algunas figuras de la democracia participativa, tales como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. De este modo esta Constitución se sumó a la de Chihuahua; ambas son consideradas "de avanzada", pues consagran algunos de los puntos

---

<sup>77</sup> Castañeda, Jorge en "Alianzas posibles". Proceso número 1054, 12 de enero de 1997, pag. 41.

fundamentales de la reforma democrática que tanto se ha discutido y negociado por las principales fuerzas políticas y el Ejecutivo Federal.

Otra de las figuras incluidas fue la segunda vuelta electoral. Ciertamente, la inclusión no fue muy profunda pues no alcanzó la elección del gobernador ni de los integrantes del Congreso Local, únicamente a la de las autoridades municipales. De cualquier forma, se constituyó como la primera Constitución estatal del país en contemplar esta figura.

### 5.3.1 Marco constitucional y reglamentario.

De la lectura de la exposición de motivos se desprenden las razones que, formalmente, llevaron a los legisladores potosinos a aprobar la reforma en la materia: <sup>78</sup>

"Con la finalidad de abrir nuevos cauces a la expresión de la soberanía popular que permita la formación de gobiernos cuya legitimidad esté más allá de toda duda, esta iniciativa incorpora la figura de la segunda vuelta en los procesos electorales de los Ayuntamientos, cuando ninguna de las planillas contendientes obtengan la mayoría absoluta de los votos."

Como se lee, el argumento esgrimido es el del respeto a la expresión de la "soberanía popular" unido a la necesidad de formar gobiernos claramente legítimos de origen. Me parece argumento suficiente, aun y cuando el

---

<sup>78</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Ediciones del Congreso de San Luis Potosí. 1997. Pág. 14.

legislador hubiera podido incorporar el resultado de las experiencias que el Derecho Comparado muestra.

Y sigue la exposición:

"La segunda vuelta electoral es propuesta como una vía de confirmación del mandato inequívoco del pueblo y como una forma política consensual para superar el desencuentro comunitario y el posible desborde institucional. Se trata de una fórmula dictada por nuestra experiencia comunitaria y nuestra práctica política; responde, por tanto, a nuestra circunstancia y conveniencia."

Definitivamente la exposición sale de lo jurídico para entrar de lleno al discurso político, tan excesivo como fuera de lugar:

"...Por eso cuando los arreglos cupulares, o las negociaciones políticas se dan a espaldas del pueblo y suplantán su voluntad expresada en las urnas, no solamente se agravia a la sociedad, sino que se conculca y subvierte la posibilidad misma de la democracia, se socava el principio primigenio y fundatorio de toda legitimidad democrática."

Contenido bajo el Título Quinto "De la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, en el referéndum y en el plebiscito", el artículo 35 de la Constitución local regula el procedimiento de elección en segunda vuelta:

"Cuando en las elecciones para la renovación de los ayuntamientos ninguna de las planillas obtenga la mayoría absoluta de la votación total

válida emitida en el municipio respectivo, se llevará a cabo una segunda votación, excepto en los casos que establezca la ley.

En la segunda votación participarán únicamente las planillas que hayan obtenido las dos más altas votaciones.

La ley de la materia reglamentará la forma, plazos y términos que regulen esta segunda votación.

Para el caso de que en la segunda votación llegare a ocurrir un empate. el Congreso del Estado designará un Consejo Municipal que ejercerá sus funciones en tanto se realiza la elección extraordinaria correspondiente conforme a la ley de la materia."<sup>79</sup>

La nueva Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicada el 25 de diciembre de 1996<sup>80</sup> recogió las reformas constitucionales en la materia, reglamentando el proceso electoral en su primera y segunda vuelta.

### 5.3.2 Primera experiencia práctica.

El 6 de julio de 1997, coincidentemente con la elección de 500 diputados y 32 senadores al Congreso de la Unión, se renovaron los integrantes del Congreso local y las autoridades municipales. Por primera vez, la normatividad contenida en la Constitución de San Luis Potosí y por su ley reglamentaria en materia de segunda vuelta electoral, se aplicó.

---

<sup>79</sup> Idem. Pág. 34.

<sup>80</sup> Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. Ediciones del Congreso del Estado de San

Después de la primera votación los resultados fueron los siguientes:

Cuadro No. 7

Elección de presidentes municipales.<sup>81</sup>

Municipio	PRI	PAN	PRD	Otros.
Ahualulco	44%	53.9%	0.6%	1.5%
Alaquines	48.5%	14%	37.5%	0%
Aquismón	53%	38.7%	8.3%	0%
Axtla	43.9%	24.4%	26.5%	5.2%
Cárdenas	32.4%	25.7%	32.5%	9.4%
Catorce	42.3%	20.6%	10.4%	27.7%
Cedral	48.8%	0%	2.6%	49.6%
Cerritos	41.9%	53%	4.9%	0.2%
Cerro de San Pedro	50.7%	26%	23%	0.3%
Ciudad del Maiz	42.3%	47.6%	10%	0.1%
Ciudad Fernández	44.8%	50.5%	3.8%	0.9%
Ciudad Valles	37.4%	23.3%	5%	34.3%
Coxcatlán	57.5%	30.8%	10.2%	1.5%
Charcas	48.1%	37%	12.7%	2.2%
Ebano	31.6%	2.3%	49.4%	16.7%
El Naranjo	58%	18.5%	23.5%	0%
Guadalcazar	52.5%	41.5%	5.6%	0.4%

Luis Potosí. Pág. 11.

<sup>81</sup> Fuente: Secretaría de Asuntos Electorales del PAN.

Huhuetlán	60.7%	28.3%	10.6%	0.4%
Lagunillas	53.4%	14.5%	32.1%	0%
Matehuala	37.4%	34.6%	25.4%	2.6%
Matlapa	56.5%	7%	24.6%	12.9%
Mexquitic	54.1%	33.1%	12.4%	0.4%
Rayón	36.6%	34.4%	1.6%	17.4%
Río Verde	46.1%	48%	4.9%	0.2%
Salinas de Hgo.	43.2%	54.1%	1.8%	0.9%
San Antonio	41.9%	52.6%	5.5%	0%
San Ciro	50.9%	46.9%	2%	0.2%
San Luis Potosi	39%	51.6%	3.1%	9.3%
Santa María del Río	40.4%	54.5%	2.5%	2.6%
Soledad	35.5%	50.7%	0%	13.8%
Tamazunchale	54.1%	26.9%	0%	29%
Tamuín	44.2%	32.6%	22.4%	0.8%
Zaragoza	38.4%	38.5%	21.5%	1.6%

En vista de los resultados, en veintitrés municipios de un total de cincuenta y cinco se hizo necesaria la segunda vuelta electoral, misma que fue convocada para efectuarse. La participación electoral se redujo notablemente, al grado que el abstencionismo alcanzó el 45%<sup>82</sup> En todos los municipios en los que se realizó la segunda vuelta el ganador resultó el partido que aventajó en la primera. Los partidos lograron movilizar el día de las elecciones a sus votantes para garantizar su triunfo.

El resultado de esta primera experiencia es, a mi juicio, regular. Dentro de lo negativo habría que señalar la baja participación ciudadana en la segunda vuelta, y dentro de lo positivo la normalidad postelectoral, originada en la certeza de los resultados.

#### 5.4 Propuesta final.

Visto el funcionamiento del sistema de dos vueltas en la elección presidencial, así como sus ventajas y desventajas y los argumentos por los cuales considero benéfica su inclusión en nuestra Carta Magna me permito proponer el contenido de una redacción del articulado constitucional que norma la elección presidencial.

La introducción de esta nueva figura jurídica implicaría la modificación parcial del artículo 81, haciéndole añadidos importantes. En la exposición de motivos del decreto reformativo de la Carta Magna se incluiría la argumentación presentada en los apartados anteriores de este capítulo. Además, haría las siguientes explicaciones complementarias relativas a la especificidad técnica de la propuesta :

- El modelo general es el contemplado por la Constitución de la Quinta República francesa, aplicable solo en materia de elección presidencial. El proceso para la elección del Poder legislativo permanecería inalterado para :
  - a) Permitir la consolidación del sistema mixto de asignación de

---

<sup>82</sup> Ibidem.

curules, es decir, aquél que combina los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En el sistema mexicano un partido que no obtiene la mayoría absoluta de la votación puede acceder al Congreso de la Unión por el principio de la mayoría relativa, y un partido minoritario puede hacerlo por el principio de la representación proporcional, obteniendo espacios directamente proporcionales a su votación. En Francia, el sistema de segunda vuelta en la elección legislativa funciona porque no existe el principio de representación proporcional.

b) Evitar el fenómeno electoral conocido como "suma cero", en el que un partido gana todo y los demás pierden todo. En una segunda vuelta, invariablemente, el vencedor accede al ejercicio indivisible del Poder Ejecutivo, mientras que el candidato perdedor no se verá representado en dicho poder. Traslapar este modelo al Poder Legislativo implicaría negar la posibilidad a la representación de las minorías.

c) Impedir la excesiva sobre representación de algún partido en las Cámaras. En la actualidad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé una sobre representación de hasta un 8% : el partido que obtenga el 42.5% de la votación tendrá derecho a una representación de mayoría absoluta. En un mecanismo de segunda vuelta se pueden dar casos de sobre representación legislativa excesiva. Por ejemplo, el Partido Socialista Francés obtuvo en 1981 el 36.6% de la

votación y el 56.6% de las curules parlamentarias.<sup>83</sup>

- Siguiendo el modelo francés, para que un candidato sea proclamado presidente electo se requeriría una votación equivalente a más del 50% de los votos computables, es decir, los votos emitidos y válidos. No me inclino por la variante introducida por algunas constituciones, como la costarricense y la argentina, que exigen más del 45% de la votación (y en el caso argentino, una distancia de diez puntos sobre el segundo lugar si se tiene exactamente el 45% de los votos), porque otorga ventaja al partido en el gobierno, que muy difícilmente verá reducida su votación a un caudal menor que el exigido por la ley. Tendría que haber un escenario de excesiva fragmentación política, como el chileno en 1973 para que operase el mecanismo de la segunda vuelta. Además, desecho un porcentaje menor al 50% porque iría contra la naturaleza y fines de la institución multicitada.
- El término contemplado por la Constitución francesa (quince días después de la primera ronda) es, a mi criterio, equívoco, pues solo la jurisprudencia podría acotar con precisión el contenido semántico del mismo. Popularmente, tiene una significación distinta a la que procede de una interpretación literal (se entiende comúnmente que quince días son dos semanas exactas).
- Por otra parte, el término de treinta días contemplado por algunas constituciones latinoamericanas me parece excesivo, pues conduciría a mayores erogaciones económicas, al hastío del electorado, a la

---

<sup>83</sup> Aguirre, Pedro. Op. cit. Pag. 156.

ampliación del estado de incertidumbre que provoca en no pocos casos inestabilidad de los mercados financieros, y por qué no, a la posibilidad para el gobierno de manipular el resultado electoral amparado en la concesión temporal del plazo.

- Propongo un término de catorce días intermedio entre la primera y la segunda vuelta. No admite interpretación subjetiva, es un tiempo razonable para el cómputo de la votación de la primera ronda y para la convocatoria a una segunda, y no permite la actualización de los supuestos perjudiciales mencionados en el punto anterior.

Una vez expuesto lo anterior, propongo una nueva formulación del artículo 81 constitucional :

"La elección del Presidente de la República será directa. Resultará electo aquél candidato que obtenga más de la mitad de los votos emitidos válidamente. Si ninguno de los candidatos obtuviera tal mayoría, se realizará una segunda votación catorce días después del día de la elección, en la que participarán los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos. El candidato ganador de la segunda votación será proclamado Presidente electo en los términos que la ley electoral señale."

## **CONCLUSIONES.**

De lo investigado, expuesto y postulado en la presente tesis concluyo que:

1. Los dos sistemas básicos de gobierno, de acuerdo con el criterio de la preponderancia de uno de los Poderes sobre otro son: el republicano presidencial y el parlamentario.
2. En el sistema presidencial, el presidente está dotado de mayores facultades que el Parlamento en lo relativo a la función ejecutiva.
3. El modelo norteamericano es el prototipo de los sistemas presidenciales. Las Constituciones latinoamericanas se inspiraron en él para diseñar sus propios sistemas presidenciales.
4. Los sistemas presidenciales en el mundo presentan algunas variantes, en lo relativo a la reelección, a la figura del vicepresidente, a los requisitos para ser elegible como presidente y al sistema de elección.
5. Los dos modelos básicos de elección presidencial son: el directo y el indirecto.
6. En el sistema parlamentario, el Poder Legislativo incide de manera directa en la formación y en la estabilidad del gobierno. El jefe del Estado es, por lo general, persona distinta al jefe del gobierno, y no depende del Parlamento para permanecer en el puesto.
7. El sistema parlamentario presenta, en la práctica, algunas ventajas y desventajas. Ejemplo de las primeras es el equilibrio existente entre los

Poderes, y de las segundas la inestabilidad política que se puede generar por las fricciones en el seno de las coaliciones de gobierno.

8. El sistema presidencial igualmente presenta aspectos positivos y negativos en aplicación. De entre los primeros destaca la amplia libertad del Ejecutivo para planear y ejecutar programas de gobierno, y de los segundos el riesgo de que el Ejecutivo predomine absolutamente sobre el Legislativo.
9. En México, el marco constitucional prevé la actuación preponderante – mas no hegemónica- del Ejecutivo sobre el Legislativo. Sin embargo, en la práctica el Presidente ha hecho uso de sus facultades constitucionales y de las metaconstitucionales que el sistema político le confiere para dominar al Congreso. Sólo la composición de la LVI Legislatura ha logrado aminorar esta desventaja.
10. El sistema parlamentario, en mi concepto, no es el adecuado para México. La Historia, el sistema jurídico, el contexto internacional y el estado de la transición a la democracia son factores que permiten concluir lo anterior.
11. El sistema semipresidencial –también llamado semiparlamentario- es aquél que contempla conferir al Poder Legislativo mayores facultades para hacer contrapeso al Ejecutivo, sin llegar a constituir un parlamentarismo.
12. Dado que, para los países latinoamericanos es muy difícil el paso a un sistema parlamentario, los estudiosos recomiendan un paso intermedio:

la adopción de un régimen semipresidencial. En mi opinión, resultaría muy conveniente adoptar dicho sistema en México.

13. La segunda vuelta electoral –o “balotage”- es una institución de origen francés que supone la celebración de una segunda ronda si ninguno de los contendientes alcanza un porcentaje determinado de la votación.

14. El “balotage” implica ventajas y desventajas en su aplicación. Como rasgo positivo, aporta un margen claro de legitimidad al ganador, y como efecto, un margen mayor de gobernabilidad. Como aspecto negativo, los costos financieros de las campañas pueden resultar muy onerosos si la ley reglamentaria no dispone alguna prevención.

15. El historial del comportamiento electoral en México muestra que ningún partido alcanza el 40% de la votación. Las tendencias del voto hacia la elección presidencial del año 2000 señalan que ese tope se mantendrá. La segunda vuelta permitiría a un candidato obtener un mayor margen sobre el segundo lugar.

16. La legitimidad y la gobernabilidad son dos elementos importantes para consolidar la transición a la democracia en México. Dado que ambos son, por lo general, efectos de la segunda vuelta, sería conveniente para el país adoptar este sistema.

17. En mi concepto, el análisis indica la conveniencia de incluir el sistema de dos vueltas en la elección presidencial, mas no en la legislativa. La reforma constitucional propuesta contempla la necesidad de obtener la mayoría absoluta (más del 50%) de la votación. En caso de que ningún

candidato la obtuviera, los dos con la votación más alta disputarían una segunda ronda.

18.La introducción de un sistema semipresidencial y de la segunda vuelta en la elección presidencial sería –en mi concepto- benéfica para la consolidación de las instituciones políticas del país.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

Aguirre, Pedro; Begné, Alberto; Woldenberg, José. "Sistemas políticos, partidos y elecciones." Trazos, Centro de Investigación, A.C. México, 1993.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. "Introducción al Derecho Constitucional Comparado". FCE. México, 1996.

Christlieb Ibarrola, Adolfo. "Las razones de la sinrazón." EPESSA. México, 1987.

Colliard, Jean Claude. "Los regímenes parlamentarios contemporáneos." Editorial Blume. Barcelona, 1981.

Crespo, José Antonio. "Urnas de Pandora." ESPASA. Primera edición. México, 1995.

De Tocqueville, Alexis. "La democracia en América." Fondo de Cultura Económica. Séptima reimpresión. México, 1994.

De Vergottini, Giuseppe. "Derecho Constitucional Comparado." ESPASA CALPE. Segunda edición. Madrid, 1985.

D'Ors , Alvaro. "Derecho Privado Romano." EUNSA. Sexta edición revisada. Pamplona, 1986.

Duverger, Maurice. "Echec au roi." Editions Albin Michel. París, 1978.

Hakim, Peter y Lowenthal, Abraham. "Las frágiles democracias de América Latina." En "El resurgimiento global de la democracia." Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México, 1996.

Hauriou, André. "Derecho Constitucional e instituciones políticas." Demos. Segunda edición. Barcelona, 1980.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. "Diccionario Electoral." CAPEL. San José de Costa Rica, 1988.

Jiménez de Parga, Manuel. "Los regímenes políticos constitucionales." Tecnos. Sexta edición. Madrid, 1990.

Linz, Juan. "Transitions to democracy." The Washington Quarterly. Washington, 1990.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe. "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas." Paidós. Buenos Aires, 1988.

Sabine, George. "Historia de la Teoría Política". Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión argentina. Buenos Aires, 1992.

Sartori, Giovanni. "Ingeniería constitucional comparada." Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

Schlarman, Joseph. "México, tierra de volcanes." Porrúa. Duodécima edición. México, 1980.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." Porrúa. Vigésimo segunda edición. México, 1988.

## **LEGISLACION CONSULTADA.**

Constitución de la Nación Argentina. Agropa. Buenos Aires, 1995.

Constitución Política de Colombia. UNAM-FCE. México, 1994.

Constitución Política del Ecuador. UNAM-FCE. México, 1994.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.  
Congreso del estado de San Luis Potosí, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. PAC. México,  
1996.

Constitución Política del Perú. UNAM-FCE. México, 1994.

Constitución Política de la República de Costa Rica. UNAM-FCE. México,  
1994.

Constitución Política de la República de Chile. UNAM-FCE. México, 1994.

Las Constituciones Políticas en América Latina. Instituto de

Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1990.

Ley Electoral del estado de San Luis Potosí. Congreso del estado de San Luis Potosí, 1997.

## **REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS.**

Alarcón, Víctor. "Gobierno, presidencia y cambio político." En "Propuesta", revista de la Fundación Rafael Preciado Hernández. Número 1, pág. 102.

Castañeda, Jorge. "Alianzas Posibles". En "Proceso". Número 1054, Pág. 29.

Le Clercq, Juan Antonio. "Gobernabilidad y crisis política en México." En "Bien común y gobierno", revista mensual de la Fundación Preciado Hernández. Número 20.