

---

## DERECHO ELECTORAL MICHOACANO: LÍMITES, NECESIDADES Y POSIBILIDADES

---

Lucía VILLALÓN ALEJO\*

SUMARIO: I. Características generales del derecho electoral en México; II. Características generales del derecho electoral en Michoacán; III. Evaluación crítica del derecho electoral michoacano. Límites; IV. Conclusión. Bibliografía.

### SÍNTESIS

La ponencia contiene cuatro apartados. En las dos primeras partes en forma introductoria y general expongo las características del derecho electoral vigente en México y en Michoacán.

En la tercera parte, analizo los límites del derecho electoral en nuestro Estado y señalo cuáles son sus necesidades y cuáles podrían ser sus posibilidades. Para ello, a partir del concepto de derecho electoral (Nohlen-Sabsay, 1998; Aragón Reyes, 1998; Barquín

---

\* Profesora de maestría y licenciatura en los cursos de Filosofía del derecho y Derecho electoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán, México.

Ponente en conferencias y congresos nacionales e internacionales sobre temas relativos al derecho electoral, derechos humanos, y filosofía del derecho. Entre sus artículos y publicaciones destacan el libro *Derecho Electoral Michoacano*, editado por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 1998 (745 pp.), los artículos de divulgación “Fundamento Filosófico de los Derechos Humanos”, “¿Qué es el Derecho Electoral?” y “Marco Legal del Derecho Electoral del Estado de Michoacán”, en la revista *PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN*, 1996-1997; “Inconveniencia de la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial del Estado”, en *ABZ. INFORMACIÓN Y ANÁLISIS JURÍDICOS*, 1998; y “Consideraciones sobre la inconveniencia de la incorporación del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán al Poder Judicial del Estado de Michoacán”, *Gaceta Electoral* núm. 1, Tribunal Electoral del Estado, 1997.

Álvarez, 1998; Orozco Gómez, 1999; Covarrubias Dueñas, 2000), reviso el modelo de democracia que el derecho electoral mexicano y michoacano instrumenta y asegura: un modelo representativo (con rasgos de la democracia protectora, Held, 1997, y de la desarrollista, Mill, J.S. 1951, 1980, con tendencia a la legalista y a la elitista competitiva, Weber-Schumpeter, 1976). Con base en una reformulación del actual modelo de democracia (Villoro, 1990), muestro lo que considero más relevante para un estudio y evaluación de nuevas formas de regulación jurídica a nivel constitucional y legal del derecho electoral en nuestro Estado: el real ejercicio del derecho al voto activo y pasivo y la extensión de representación y formas de elección (designación) en las comunidades indígenas.

Finalmente, en las conclusiones propongo en forma general para su discusión, las líneas por las que debería buscarse la mejora de la coherencia entre la *nación pluricultural* y la democracia representativa.

## I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO

La regulación legal de los procesos electorales y las reglas referentes a la solución de controversias en la materia, tienen en México poco menos de dos siglos. Desde sus inicios con la primera Constitución Gaditana de 1812 hasta la constitución política federal de 1917, se ha transformado considerablemente. Las modificaciones constitucionales y legales de materia política electoral, ha sido irregular, en especial en la estructura y función de los organismos electorales. En la etapa del México independiente, las disposiciones en la materia estuvieron sujetas a las incesantes luchas ideológicas y de conquista del poder (centralistas con ideas conservadoras y los federalistas con pensamientos individualistas y liberales) y en la etapa de la Revolución Mexicana, supeditadas a los ideales de los movimientos políticos y sociales: democracia (bajo el lema *sufragio efectivo no reelección*) y justicia social (bienestar a todas las clases sociales). Las reformas constitucionales y legales electorales posteriores a la promulgación de nuestra Constitución Política vigente, hasta las reformas constitucionales de 1946 en la misma materia, fue lenta sin cambios sustanciales; continuaron en forma gradual y sustancia-

les hasta 1983; y a partir de las reformas constitucionales de 1986<sup>1</sup> las modificaciones —1986, 1990, 1993— aumentaron en cantidad y calidad en los siguientes diez años.

En este apartado me ocupo del aspecto normativo institucional, a partir de las notas que caracterizaron la última gran reforma constitucional federal (por su cantidad y calidad) en materia política electoral en agosto de 1996, de tres grandes rubros: derechos político electorales; partidos políticos; y el Estado, en funciones de organizar las elecciones, de dirimir controversias y prevenir y sancionar penalmente conductas ilícitas de naturaleza electoral.

#### A. Derechos político electorales

Se estableció la defensa y protección de los derechos políticos electorales reconocidos constitucionalmente de voto activo (sufragio universal, libre, secreto y directo) y pasivo, de asociación en forma individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y de afiliación libre e individualmente a los partidos políticos (arts. 35-I-II, V, 36-III-V, 41-I, pfo. 2º, CPEUM), a través del denominado *juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano* (arts. 35, 41, 99, CPEUM; 79-85 LGSMIME; 189, 195 LOPJF).

#### B. Partidos políticos

Los partidos políticos considerados por la propia constitución federal como entidades de interés público, que conforme a las formas específicas de la ley secundaria, intervienen en el proceso electoral nacionales (estatales y municipales), se determina en el mismo texto constitucional, nuevas reglas en el financiamiento público y privado, debiendo prevalecer los recursos de carácter público para la competencia electoral equitativa (art. 41-I, II, CPEUM).

#### C. Estado

Se realizan modificaciones a la estructura y atribuciones de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional, a efecto de afianzar los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, plasmadas ya con anterioridad.

---

<sup>1</sup> Vid. García Orozco, Antonio, *Legislación Mexicana 1981-1988*, 3º ed., Adeo Editores, México, 1988, pp. 216 y ss.

## Órgano electoral administrativo

El Estado en su función de organizar las elecciones en forma libre, auténtica y periódica, del poder legislativo y del poder ejecutivo, además de incluir la denominación del organismo administrativo del *Instituto Federal Electoral* (IFE), a través del cual las realiza, suprime la intervención del poder ejecutivo en la designación de los miembros, para ahora participar en su integración el poder legislativo de la unión, los partidos políticos y los ciudadanos (art. 41-III CPEUM). La figura de consejero ciudadano se cambia por la de *consejero electoral* (ocho más un consejero presidente).

## Órgano electoral jurisdiccional

La competencia jurisdiccional electoral corresponde fundamental y básicamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se fortalece su estructura orgánica y administrativa al incorporarlo al Poder Judicial de la Federación y ampliar funciones manteniendo de su antecesor (Trife),<sup>2</sup> la descentralización territorial de la justicia electoral (Sala Superior y Salas Regionales en las sedes de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide al país, para la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional) que le permiten cumplir con eficacia con las funciones encomendadas constitucional y legalmente (arts. 41-V, 94, 99, CPEUM).

---

<sup>2</sup> La Reforma Constitucional y Legal efectuada en 1986, creó formalmente el primer tribunal electoral. Denominado por la ley reglamentaria (Código Federal Electoral. Art. 352-262) "Tribunal de lo Contencioso Electoral", como un organismo autónomo de carácter administrativo con autonomía plena para resolver los recursos de apelación y queja. Tuvo limitaciones funcionales, debido a que solo admitía pruebas documentales públicas y si bien las resoluciones dictadas en el recurso de apelación eran definitivas e inatacables, en la resolución del recurso de queja carecía de facultades para declarar la nulidad de votación en una casilla o la nulidad de una elección por irregularidades cometidas durante la jornada electoral, en virtud de que ello le correspondía a los Colegios Electorales de las Cámaras de diputados y senadores (art. 60 CPEUM). Con las reformas de 1990, se sustituyó por un organismo jurisdiccional electoral formal y materialmente distinto: el "Tribunal Federal Electoral", con competencia para conocer de un sistema de medios de impugnación que daría definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizaría que los actos y resoluciones electorales se sujetasen invariablemente al principio de legalidad.

Otro cambio también importante, es el del sistema de autocalificación política de las elecciones,<sup>3</sup> a un sistema de calificación mixta, a cargo de un órgano administrativo (IFE, 245-263, Cofipe) y jurisdiccional respecto de la elección de diputados y de senadores (TEPJF. Art. 99-II CPEUM; 49-50 LGSMIME) y de calificación jurisdiccional concerniente a la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Sala Superior (SS) del TEPJF).

A fin de evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, se aumentó el porcentaje de votación total de 1.2. a 2 por ciento emitidas en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales para que a un partido político le asignaran diputados según el principio de representación proporcional; se redujo el máximo de diputaciones de 315 a 300 que pueda obtener un partido político por el principio mencionado y el de mayoría relativa, como tampoco contar con un número mayor de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida (art. 54-II, IV, V, CPEUM).

## II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DERECHO ELECTORAL EN MICHOACÁN

La regulación político electoral en nuestro Estado desde su creación (1814) hasta las reformas de 1946, fue en forma similar que la federal, lenta y paulatina; prosiguió gradualmente hasta 1983, pues a partir de

---

<sup>3</sup> Establecido en las tres primeras constituciones (1824, excepto las leyes constitucionales de la República Mexicana de 30 de diciembre de 1836-1843 —de corte centralista— y 1847), influenciadas por la Constitución Gaditana de 1812, los miembros del Poder Legislativo determinaban quiénes de ellos deberían ocupar las curules. Se consideró una mejor manera de garantizar el principio de división de poderes, no sujetar a determinaciones de otros poderes, la integración el Poder Legislativo. La reforma de 1990 conservó el sistema de autocalificación de las elecciones, pero acotado al establecer que contra las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, no procedería juicio ni recurso alguno, salvo las que fuesen dictadas con posterioridad a la jornada electoral, podrían revisarlas y en su caso, modificarlas (arts. 60 y 74-I, CPEUM). La reforma de 1993 derogó por completo las disposiciones relativas a los Colegios Electorales, concerniente a la elección de diputados y senadores, pero mantuvo la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

1986 hasta las últimas reformas efectuadas en noviembre de 2000 y febrero de 2001, se efectuaron dos modificaciones más (1991, 1995).<sup>4</sup>

La reforma constitucional en materia político-electoral aprobada por el Congreso del Estado, en el mes de noviembre de 2000<sup>5</sup> y la de su respectiva ley secundaria en febrero de 2001, así como la creación de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,<sup>6</sup> fue para “responder a la compleja y vasta vida política en la que se desenvuelve la sociedad michoacana, su finalidad fue adecuarla a las reformas constitucionales federales efectuadas en agosto y noviembre de 1996”.<sup>7</sup>

La reforma electoral michoacana en su conjunto es importante en términos cuantitativos y cualitativos. Su aspecto cuantitativo es considerable respecto de las anteriores, toda vez que comprende 31 preceptos constitucionales modificados;<sup>8</sup> 198 cambios y adecuaciones al Código Electoral del Estado;<sup>9</sup> y la creación de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con un contenido de 75 artículos. Su alcance cualitativo radica en que se da atención especial a los derechos políticos de los michoacanos, y a los principios fundamentales de la organización legislativa, admi-

---

<sup>4</sup> En trabajos anteriores, he propuesto para el estudio de la regulación de las elecciones en Michoacán, cinco etapas que comprenden las leyes más significativas de los años 1921, 1946, 1955, 1983 (reformas en 1991) y el código promulgado en 1995 con las reformas en el presente año 2001. *Vid. Memoria del Seminario de Derecho Electoral* organizada por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el Instituto Federal Electoral, Junta Local y el Tribunal Electoral del Estado, en septiembre de 2001.

<sup>5</sup> Publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 8-11-2000.

<sup>6</sup> Publicadas ambos en el *Periódico Oficial* del Estado el 8-02-2001.

<sup>7</sup> Punto 6 del texto de la exposición de motivos de la iniciativa de decreto para reformar, adicionar y derogar, en su caso, diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Michoacán. Asimismo en la misma iniciativa se menciona que fue el resultado de trabajos previos de los dirigentes estatales y coordinadores de los grupos parlamentarios en dicho cuerpo colegiado, de los tres partidos mayoritarios PAN, PRD y PRI, que incluyeron algunas propuestas de los partidos minoritarios: el PVEM, PT, PAS, PCD y PSN, las aportadas por la ciudadanía en 6 foros de consulta que se efectuaron en varios municipios (Apatzingán, Morelia, Lázaro Cárdenas, Uruapan, Zamora y Zitácuaro) del Estado, de los propios órganos electorales estatales (Instituto Electoral de Michoacán y Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, así como de los especialistas en el tema.

<sup>8</sup> 21 artículos reformados en distintos párrafos y fracciones, 8 adicionados y derogación de una fracción de 2 artículos.

<sup>9</sup> 104 artículos modificados, 38 adicionados – incluidos dos capítulos quinto y tercero bis, al T. Cuarto, L. Segundo y al T. tercero, L. Cuarto – y 56 derogados – 48 del T. Primero y segundo del L. Octavo.

nistrativa y jurisdiccional electoral. Por lo que es este aspecto cualitativo de la reforma constitucional, la que aquí se expone siguiendo el método empleado en el apartado que antecede.

## A. Derechos políticos electorales de los michoacanos

1. Concerniente a las prerrogativas de los ciudadanos, se incluyeron tres instrumentos de la democracia directa o de consulta: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular (art. 8° CPEM).

Se faculta al Congreso del Estado para someter a referéndum las leyes y decretos que consideren trascendentes para el orden público e interés social del Estado (art. 44-XXXV adicionado). Corresponde al gobernador y a los ayuntamientos en su caso, someter a consulta a los ciudadanos, a través de plebiscitos,<sup>10</sup> sobre actos o decisiones, cuando lo consideren también trascendental para la vida pública y el interés social (60-XXI, 123-XVI adicionados). La organización y el desarrollo de los procesos plebiscitarios y de referéndum estarán a cargo del Instituto Electoral de Michoacán (IEM. Art. 13 pfo. undécimo reformado). El derecho de *iniciar leyes*, aparte del gobernador, diputados, el Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos, será ahora también de los ciudadanos michoacanos (art. 36 adicionado).

En todos los casos (iniciativa popular, referéndum y plebiscito), se exceptúan las normas, actos o decisiones, en su caso, relativos a la materia tributaria o fiscal, de egresos y las relacionadas con la organización interna de los órganos del Estado.

La reglamentación de dichas figuras será en una ley secundaria, la cual debió de haberse expedido en ese mismo período de sesiones (2000), pues a la fecha han transcurrido dos años y no se ha hecho ni convocado a foros de consulta.

Aun cuando con los procedimientos de tales figuras favorecerá una más amplia participación ciudadana en los asuntos públicos y en las decisiones políticas fundamentales, mejorará la institucionalidad republicana y fortalecerá el sistema democrático, tres instituciones de la democracia directa por demás polémicas, no se prevén: veto popular (que decide sobre una ley vigente); la revocación de mandato

---

<sup>10</sup> No afecta actos de naturaleza administrativa, refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno: territorial, forma de gobierno.

(dado a un representante popular) y la asamblea popular (actos de alta administración: leyes, tratados, ratificación, impuestos).

2. Requisitos de elegibilidad de los candidatos a desempeñar cargos de elección popular. Los funcionarios de la federación, síndicos y regidores, consejeros y funcionarios electorales federales o estatales, no podrán contender al cargo de diputado, a menos que se separen de su función en determinado tiempo, dado que son sujetos que se encuentran en el ejercicio de una función pública (independientemente de la naturaleza de la misma), que podría darles cierta ventaja en la contienda electoral (art. 24). Existe impedimento para los consejeros y funcionarios electorales federales o estatales, de ser electos para ocupar el cargo de Gobernador, a menos que se separen un año antes del día de la elección (art. 50-II, d). En tanto que de entre los requisitos para ser presidente municipal, síndico o regidor, se suprime la parte final de la fracción I del artículo 119 constitucional que preveía *no haber sido condenado por delito doloso*, lo cual me parece delicado, toda vez que para fines de resocialización, es válida, pero no es conveniente para una vida pública, donde debe conservar al máximo la honorabilidad pasada y presente.

## B. Partidos políticos

Se establecen nuevas reglas para el financiamiento público de los partidos políticos. Ante el requerimiento de condiciones equitativas para la competencia electoral y derivado del carácter de interés público de los partidos políticos, para que puedan cumplir con sus fines y su desarrollo, se sientan las bases del financiamiento público para sus actividades ordinarias, la obtención del voto y las que realiza de manera específica, de acuerdo con su fuerza real en el electorado y otros criterios compensadores. Se incluyó el derecho al uso en forma equitativa, proporcional y permanente de acceder a los medios de comunicación social.

A pesar de que en la exposición de motivos se menciona que las reformas en el ámbito del financiamiento tienen como propósito lograr que los partidos políticos estén protegidos de las presiones corporativas que podría generar su dependencia financiera con grupos de poder; asegurar una mayor transparencia y fiscalización sobre el origen y destino de los recursos financieros utilizados por las fuerzas políticas; y



crear mejores condiciones de equidad en la contienda político-electoral, para lo cual se detalla lo relativo a la composición del financiamiento y las bases a que se sujetará su otorgamiento, no se hace mención expresa como en la Constitución Federal (art. 41-II *in fine*), que se debe garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

#### D. Estado

Con el propósito de asegurar la autonomía e imparcialidad de la autoridad electoral administrativa y jurisdiccional, se modificó su estructura y ampliaron atribuciones.

#### Órgano electoral administrativo

En este rubro, la reforma constitucional hizo solo cuatro modificaciones, dos de forma y dos de fondo. En cuanto a la forma, se precisó la denominación del organismo público autónomo que tiene a su cargo todo lo concerniente a la organización de las elecciones: *Instituto Electoral de Michoacán* (art. 13 pfo. Noveno reformado) y en atención a la tendencia de ciudadanización de los órganos electorales, se cambió la denominación de *consejeros ciudadanos* por el de *consejeros electorales* (art. 13 pfo. undécimo). Las dos modificaciones de fondo fueron orientadas a fortalecer la independencia del órgano de Estado encargado de la organización de las elecciones, pues para su integración se suprimió la intervención del Poder Ejecutivo, manteniendo la facultad del Poder Legislativo con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos (art. 13 pfo. noveno).

No obstante que se reafirma en nuestra constitución que la función estatal que realiza el IEM debe de estar a cargo de servidores públicos profesionales (art. 13 pfo. noveno),<sup>11</sup> indispensable para garantizar recto desempeño, en la ley reglamentaria (Código Electoral del Estado de Michoacán) nada se prescribió sobre la organización de un servicio profesional electoral, mediante un estatuto

<sup>11</sup> Dispuso como uno de los principios rectores de la función estatal del IEM, el *profesionalismo*. Al respecto es menester advertir que no se trata de un *principio*, sino de un medio para cumplir precisamente los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia y equidad.

<sup>12</sup> La legislación federal lo establece en los artículos de 167 al 172 del Cofipe.

que establezca las normas para definir niveles y rangos de cada cuerpo, cargo o puestos; selección y contratación; titularidad; capacitación, formación y actualización; ascenso, etc.,<sup>12</sup> tendiente a asegurar el (real) desempeño profesional de las actividades del IEM.

Tampoco se logra consolidar la plena atribución de organización de las elecciones, toda vez que en tratándose de las elecciones extraordinarias para cubrir vacantes de diputados,<sup>13</sup> así como para gobernador en lugar de facultar al IEM la expedición de la convocatoria respectiva, se mantuvo la del Congreso del Estado (art. 44-XXIX; 54).

### Órgano electoral jurisdiccional

En la integración del Tribunal Electoral del Estado (TEEM) solamente participan los Poderes Legislativo y Judicial (art. 13).<sup>14</sup> Para la resolución de los recursos de reconsideración se crean dos Salas de Segunda Instancia, integradas cada una por tres magistrados. Se establece que será competencia del pleno del Tribunal, resolver en única instancia las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Gobernador del Estado y declare la legalidad y validez de la elección de Gobernador (art. 13 pfo. vigésimo, adicionado), en consecuencia, suprime la disposición de que las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado, sólo podían ser modificadas, en su caso, por el colegio electoral. Por tanto se suprime la figura del Colegio Electoral a que se refería la Constitución (art. 44-XVIII derogado), de hacer el escrutinio de los votos emitidos en la elección de gobernador, calificar dicha elección y declarar electo el que haya obtenido mayoría (IV-46); y que por último, suprime (pfo. decimoséptimo-13), el cual establece que las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado, sólo podrán ser modificadas, en su caso, por el colegio electoral.

Al igual que en la reforma electoral federal de 1996, en Michoacán en el 2000 se cambia el sistema de autocalificación po-

<sup>13</sup> El Estado de Hidalgo, la Constitución Federal, contiene esa facultad para ambas Cámaras, la expedición de la convocatoria extraordinaria de sus respectivos miembros - art. 77-IV, para senadores y dip., lo cual considero que ha sido un olvido del legislador y otorgar esa facultad al IFE).

<sup>14</sup> Corresponde al Congreso del Estado la facultad de nombrar a los consejeros electorales del IEM y a los Magistrados del TEEM, por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes, conforme al procedimiento que establezca la ley (art. 44-XXIII).

lítica de las elecciones, a un sistema de calificación mixta, a cargo de un órgano administrativo (IEM, 113-XXIV, 128-XII, 131-XV, CEEM) y jurisdiccional respecto de la elección de diputados y de miembros del ayuntamiento y de calificación jurisdiccional concerniente a la elección del gobernador del Estado.

## Conformación del Congreso Estatal

La distritación electoral del Estado de Michoacán databa del 22 de diciembre de 1980, por lo que con el crecimiento demográfico de la entidad, no se cumplía con el principio constitucional federal de la representación (art. 116 -II CPEUM). El número de representantes en las legislaturas de los Estados debe ser proporcional al de sus habitantes).

Así, atendiendo a criterios de equivalencia en la representación política de los ciudadanos (reforma 20, 21), para la elección de los diputados de mayoría relativa, el Estado se dividió en 24 distritos electorales, pues se consideró que es el número que corresponde a una mejor distribución y se logra una representación equilibrada en cada distrito electoral; y 16 diputados electos según el principio de representación proporcional, representa el 40% del total (40) de los integrantes del Congreso, misma proporción que prevé actualmente nuestra Constitución para la integración de la Cámara por el principio dicho.

## Responsabilidad de los servidores públicos

Los miembros del Tribunal Electoral y los servidores del Instituto Electoral, fueron incluidos como servidores públicos para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la Constitución (art. 104). Dada la naturaleza de la función que desempeñan los magistrados del Tribunal, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto, son considerados como sujetos del juicio político que por responsabilidad oficial o política sea susceptible de incoarse contra ellos (art. 108). Investidos de fuero constitucional, durante el tiempo en que desempeñen sus atribuciones, no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara (105, 109, 110).

### III. EVALUACIÓN DEL DERECHO ELECTORAL MICHOACANO

A fin de conocer cuáles son las fronteras de la regulación política electoral y para el modelo de democracia que el derecho electoral michoacano instrumenta, sintetizo cinco conceptos de derecho electoral.

En el campo teórico y político de la conceptualización del derecho electoral, existen dos vertientes dominantes: a) la que toma a las disposiciones que *regulan la organización de las elecciones, los sistemas electorales y a la democracia* como ejercicio de la soberanía nacional y b) la que tiene por aspecto específico *el derecho al sufragio*. En ambas incursiona Dieter Nohlen, al separar su concepto de derecho electoral, en dos: uno en el sentido amplio (*lato sensu*) y el otro en el sentido restringido (*stricto sensu*).<sup>15</sup>

De tales vertientes es posible considerar en el género próximo tanto a las normas jurídicas agrupadas en ordenamientos legales (caso del sentido estricto), como a las determinaciones consuetudinarias (caso del sentido amplio) que incluyen tradiciones y costumbres o simplemente a las normas en general (Aragón,<sup>16</sup> aun cuando no precisa el orden al que pertenecen —consuetudinarias, religiosas, éticas, sociales, etc.—, por su contexto se desprende claramente que son jurídicas).

Desde una perspectiva jurídica y en la dimensión NORMATIVA, en

---

<sup>15</sup> Nohlen, Dieter, "Derecho electoral", en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano Derechos Humanos (IIDH), Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie: Elecciones y Democracia, San José, Costa Rica, 1989, p. 209. Asimismo, Nohlen. "I. Derecho electoral", en *Tratado de derecho electoral... ob. cit.*, (p. 15), al abordar el tema de la autonomía de esta rama, la concibe en el sentido amplio "... como conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral ..." que "... compone un sistema jurídico particular."

<sup>16</sup> Aragón, Manuel, "VIII. Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo", en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina ...ob. cit.*, pp. 104, 105.

<sup>17</sup> Los elementos del derecho electoral, en cuanto conjunto de normas jurídicas, son iguales a cualquier otra rama: vínculos jurídicos que conlleva derechos y obligaciones entre sujetos, susceptibles de imponerse coactivamente para mantener un orden jurídico. Regula conductas facultadas para realizarse potestativa u obligatoriamente o también omitir aquellas que son prohibidas, de manera que si no se observa una conducta, se procede a una sanción, existe el mecanismo del estado para imponerla en contra de la voluntad del infractor. En suma, existe la posibilidad de exigir coactivamente el orden que prescribe.

el género próximo del derecho electoral sólo contemplan un orden normativo de carácter jurídico, es decir preceptos impero-atributivos que establecen vínculos entre su objeto y sujetos de regulación,<sup>17</sup> plasmados en estatutos que tocan desde las disposiciones constitucionales hasta los decretos y circulares que regulan la actividad electoral.

Por lo que toca a la DIFERENCIA ESPECÍFICA de esta rama, es pertinente destacar que las definiciones de los autores extranjeros nos remiten al régimen político democrático, pero únicamente al denominado *democrático indirecto* o *representativo*, donde se ejerce la soberanía mediante la elección periódica de representantes populares que integrarán los órganos del gobierno.<sup>18</sup> No hacen alusión —salvo Aragón Reyes en su crítica a la definición generalizada y Barquín Álvarez—,<sup>19</sup> a ninguna otra forma o institución de participación en los asuntos públicos del gobierno, propios de la

<sup>18</sup> Tengamos presente lo que afirma Norberto Bobbio en la explicación de las democracias representativa y directas: "... no toda forma de democracia es representativa, igualmente es cierto que no todo Estado representativo fue y es en principio una democracia." y la aclaración que hace a su crítica contra el Estado parlamentario en el sentido de que no implica la crítica contra la democracia, puesto que no todo estado representativo es un estado parlamentario, el cual puede no ser una democracia representativa. *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán trad. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. México, 1997, p. 53.

<sup>19</sup> Barquín Álvarez, Manuel, "Derecho electoral", en *Diccionario Jurídico Mexicano* Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 12º ed., Porrúa, México, 1998, t. D-H, p. 986.

<sup>20</sup> Entre los países latinoamericanos que prevén en sus respectivas constituciones instituciones de la democracia semidirecta, están Argentina (1994: iniciativa popular, consulta popular para proyectos de ley); Brasil (1996, plebiscitos, iniciativa popular, referéndum); Colombia (1991, voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa, revocatoria al mandato); Costa Rica (1997, plebiscito para el cambio de división territorial en los cantones); Uruguay (1997, iniciativa popular, referéndum, plebiscito); Venezuela (1994, iniciativa popular para proyectos de ley, referéndum para reformas constitucionales). En Estados Unidos de América y en Canadá, no obstante que no se postulan en forma expresa formas de participación directa, se han practicado local en el primero y nacionalmente en el segundo.

Por lo que respecta a España, se prevé la iniciativa popular y el referéndum (1989); Francia (1990, referéndum para leyes y reformas a la constitución); Italia (1986, iniciativa popular y referéndum); y Suiza (1992, iniciativa popular, referéndum para leyes ordinarias y reformas constitucionales). *Cfr.* Puertas Gómez, "Democracia e instituciones...ob. cit.", pp. 79, 80.

<sup>21</sup> La doble dimensión del derecho electoral según Francisco Berlín Valenzuela (*Derecho electoral*, Porrúa, México, 1980, p. 186) es: «a) electivo, en cuanto recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes y b) de participación y control, en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos». Citado por Orozco Gómez, Javier, *Estudios electorales*, Porrúa, México, 1999, p. 4.

democracia directa o de la democracia semidirecta, a pesar de que diversos países adoptan este último tipo de régimen político.<sup>20</sup>

En cambio, para los tratadistas nacionales —Barquín Álvarez y Orozco Gómez-Berlín Valenzuela—<sup>21</sup> se observa que sí se refieren también a la democracia semidirecta, pues coinciden en especificar dos aspectos que conforman la diferencia específica de la rama comicial: a) los procesos electivos periódicos que celebra el Estado para la integración de los órganos de gobierno, y b) el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, expresada además de la elección de los gobernantes (Berlín Valenzuela: *elección-dimisión*) otras formas de participación ciudadana antes y después de la integración de los órganos de gobierno, es decir, en cualquier momento del proceso de toma de decisiones que realizan los gobernantes (*elección-participación*), propios de la democracia semidirecta.

## Límites

Atento a lo anterior, puedo sostener que las disposiciones jurídicas apuntan a:

- a) La democracia en general sea directa, indirecta o semidirecta, la cual incluye además de las elecciones de los representantes populares, las figuras de participación ciudadana de la democracia directa (plebiscitos, referéndum, veto, revocación de mandato).
- b) La soberanía en sí misma, con el vínculo entre el pueblo y el gobierno, respecto de la figura del Estado (territorio, gobierno y población) democrático (lo federal, lo republicano; el ejercicio de la soberanía); y el modo en que el pueblo se expresa.

Ahora bien, es preciso señalar que en nuestro país se garantiza constitucionalmente el régimen político de la democracia indirecta. Conforme a nuestra Carta Magna federal en sus artículos 39, 40 y 41, disponen respectivamente, en lo que interesa: “*La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. ...*”; “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, “...” el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados en lo*

que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos... La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, ...” De manera que el derecho electoral mexicano se regula según la democracia indirecta o representativa, pues se trata de la suma de normas jurídicas que tienen que ver tan solo con la elección del sufragio libre en la elección de los órganos públicos o de poderes representativos.

En cambio, nuestra Constitución Política acorde con tales disposiciones, prescribe en los artículos 12, 13 y 17, que: “*La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, y se ejerce por medio de los poderes públicos, en los términos que establece la Constitución.*”; “*El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, como previene el pacto federal.*”; “*El Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ...*”.<sup>22</sup>, pero regula también instituciones de la democracia mixta (art. 8 CPEUM) al menos potencialmente, pues

<sup>22</sup> En diversas reformas a la constitución federal y algunas de las entidades federativas, se han instituido formas de participación directa.

En la reforma constitucional de diciembre de 1977, se adicionó un segundo párrafo a la fracción VI del artículo 73 que disponía: “*Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale*” con lo cual se otorgó competencia al Congreso de la Unión para legislar en asuntos del Distrito Federal, dando participación a los ciudadanos en forma directa. Mas en la reglamentación (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, arts. 52-59), el referéndum, era a iniciativa del Presidente de la República o de las cámaras del Congreso de la Unión y que no incluían a las leyes hacendarias ni fiscales; también la iniciativa popular se condicionó al apoyo mínimo de 100 mil ciudadanos del D.F., de los cuales mínimo 5 mil de cada una de las 16 delegaciones. Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, “Referéndum”, Madrazo, Jorge, “Distrito Federal”, Lions, Monique, “Iniciativa popular”, en *Diccionario Jurídico...*, ob. cit., pp. 2719, 1172 y 1725-726, respectivamente; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1989*, 15ª ed. Porrúa, México, 1989, pp. 985, 990. Por cuanto a los Estados de la República Mexicana, cuatro han incluido en sus respectivas cartas magnas, instituciones de la democracia semidirecta: Chihuahua (1997); Jalisco (1997); San Luis Potosí (1996); y Nuevo León (1997). Cid Puertas Gómez, “Democracia e instituciones... ob. cit., p. 80.

<sup>23</sup> Es necesario aclarar el sentido del término *liberalismo*, ya que se trata de un término que su significado ha cambiado a través de la historia y por lo tanto polémico. Su uso es en referencia a la defensa de los valores de libertad de elección, razón y tolerancia en su sentido original: la religiosa, frente a la tiranía, sistema absolutista y la intolerancia religiosa, la lucha por restringir los poderes de la Iglesia y el Estado, por definir una esfera privada. Su meta central fueron la liberación de la política respecto del control represivo de la Iglesia y liberar la sociedad civil (vida personal, familiar y empresarial), respecto de la interferencia política.

aún no se reglamenta ni se pone en práctica ninguna de ellas.

El derecho electoral federal y el estatal, tiene características de los modelos democráticos protectora y desarrollista con tendencia a la elitista competitiva, basada en una democracia liberal.<sup>23</sup> Debido a que el *republicanismo protector* y el *republicanismo desarrollista*, son de los primeros modelos de democracia que tenían como base la república y la voluntad general y la libertad y la participación en la tradición republicana, concebido por Rousseau, únicamente son dos características principales del modelo democrático protector: Libertad de expresión y asociación y el imperio de la ley y separación de la función legislativa y ejecutiva.<sup>24</sup> En cambio la *democracia protectora*, que se identifica con el sistema político electoral mexicano y michoacano, establece como principio justificativo: la exigencia de los ciudadanos al gobierno y sus semejantes de protección con políticas que respondan a sus intereses. Las características generales: La soberanía reside en el pueblo, conferida a representantes el ejercicio legítimo de funciones de Estado; elecciones regulares, el voto secreto, competencia entre partidos políticos y el gobierno de la mayoría son las bases institucionales para establecer responsabilidad de los que gobiernan; poderes del estado impersonales, circunscritos y divididos en ejecutivo, legislativo y judicial; la ley suprema (constitución) garantiza la libertad (expresión, asociación, votos, creencia, etc.) frente a la arbitrariedad, la igualdad ante la ley en forma de derechos políticos y civiles. La condición general consiste en la propiedad privada, la economía de mercado competitiva y la familia patriarcal con una nación estado con extenso territorio.<sup>25</sup> En tanto que la *democracia desarrollista*, con un principio justificativo distinto: La participación en la vida política es necesaria

---

<sup>24</sup> Cfr. Held, David. *Modelos de democracia*, 2ª ed. Alianza, Madrid, 2001. Pp. 75-81. El principio justificativo del republicanismo protector es: La participación política es una condición esencial de la libertad personal; si los ciudadanos no se gobiernan a sí mismos, serán dominados por otros y la del republicanismo desarrollista disfrute de igualdad política y económica de los ciudadanos, para que disfruten de igual libertad e independencia en el proceso de desarrollo colectivo. Las condiciones generales de ambas son las comunidades pequeñas urbanas no industriales y el servicio doméstico de las mujeres que deja tiempo libre a los varones para que participen en el ámbito público y la política.

<sup>25</sup> Held, *ob cit.* p. 121, presenta un resumen general de una tradición de diferentes teóricos políticos, entre ellos, J.S. Mill.



para la protección de los intereses individuales, creación de ciudadanía informada, comprometida y desarrollada y esencial para la expansión de las capacidades individuales; las características fundamentales son similares: soberanía popular mediante el sufragio universal unido a un sistema proporcional en el reparto de representación, gobierno representativo, a través de elecciones periódicas, voto secreto, universal, libre, personal, frenos constitucionales que aseguren y limiten la división del poder del Estado, libertad de pensamiento, discusión, publicación, etc.; la condición general es similar en cuanto a la economía de mercado competitiva y la propiedad privada, pero con formas comunitaria o cooperativa. También es distinto en la emancipación política de la mujer, preservando la tradicional división de trabajo doméstico.<sup>26</sup> Disposiciones que en su mayoría están establecidas en nuestro ámbito constitucional federal y estatal. Igual acontece con las variantes contemporáneas, a partir de Weber y Schumpeter, quienes desarrollaron el modelo de *democracia elitista competitiva*. Sus características fundamentales son: gobierno parlamentario con ejecutivo fuerte, competencia entre partidos políticos, dominio del parlamento por los partidos políticos, límites constitucionales y prácticos de las decisiones políticas. Las condiciones generales son una sociedad industrial, conflictos sociales y políticos fragmentados, electorado emotivo y/o poco informado, cultura política que tolera la diferencia de ideas.<sup>27</sup>

## Necesidades

El modelo de democracia propuesta que responde a una “racionalidad instrumental” que describe cómo funciona en los hechos (J. Schumpeter), no de valores y en la concepción fundada únicamente en la democracia realmente existente, manifestada en instituciones y prácticas de las sociedades avanzadas en occidente (R. Rorty, 1991) es cuestionable, ya que a nuestro parecer, es más fructífero distinguir la democracia en dos sentidos:<sup>28</sup>

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 139 y ss.

<sup>27</sup> *Ibid.* pp. 193- 225.

<sup>28</sup> Villoro, Luis, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, FCE, Méx., 1997. pp. 333-358.

- a) Como valor. El ideal de asociación política, en tanto fin de acción colectiva, tiene valor por sí misma, esto es, el “poder del pueblo”, donde se realiza la libertad (es su valor superior) de todos y por lo tanto es regulativa, proyectiva (es su ideal ético) de un régimen democrático. Las reglas e instituciones democráticas son un medio para aproximarse a la sociedad en que se realiza la autonomía de todos mediante el poder del pueblo. Su valor se mide por su eficacia para lograr ese fin.
- b) Como poder. La creación de un orden dentro de un sistema de gobierno, es un medio para lograr fines comunes, solo vale si contribuye a realizarlos. Su búsqueda es un resultado práctico: la coexistencia sin violencia abierta y se justifica porque mantiene sin violencia un sistema de poder. Ello lo logra mediante un conjunto de reglas e instituciones que sostienen un sistema de poder, como la igualdad ante la ley, los derechos civiles, la elección de gobernantes, el principio de decisión mayoritaria, la división de poderes.

De esta manera es viable cuestionar en qué medida (ciertas) prácticas democráticas existentes contribuyen a realizar el poder del pueblo. En primer término, es de considerar las circunstancias históricas de resistencia al proyecto, las características intrínsecas a las reglas e instituciones de aseguramiento del gobierno, ligada a la constitución de los Estados nacionales modernos (Revolución Norteamericana, la Francesa, la Independencia y Revolución Mexicana) homogeneizó la sociedad donde había multiplicidad de grupos, comunidades, pueblos y formas de vida de las sociedades reales, instrumentado por un mercado económico uniforme; un orden jurídico único; una administración central; un lenguaje común; una educación nacional, con símbolos de identidad (iconos, banderas, ceremonias, héroes, gestas pasadas). En suma, una forma de vida dominante, que luchó contra los privilegios y discriminación existente en la diversidad, con un estatuto jurídico: la *ciudadanía* con mismos derechos, que abstraen su diferencia. Se sustituye al pueblo real por una nación de ciudadanos.

Por ello, desde inicios de siglo en medio de una estructura patriarcal y marcada división del trabajo doméstico, diversos movimientos feministas en distintos Estados de nuestro país lucharon por el reconocimiento del voto activo (reconocido hasta 1953, para

las elecciones de ayuntamientos) y recientemente por la real participación en los órganos de representación popular (reformas al Cofipe en abril del año en curso). Asimismo, desde 1990 aproximadamente, las organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales locales, nacionales y extranjeras, demandan el reconocimiento de las culturas étnicas y su participación en la vida política y social.

## Posibilidades

La vía a considerar es la que sugiere la *democracia radical* (Lummis y Esteva), que recupera el ideal del autogobierno del pueblo de las instituciones democráticas para las que fueron concebidas, mediante la devolución al pueblo (heterogéneo) de su capacidad de participación activa en la decisión de todos los aspectos colectivos que afectan su vida. En este sentido la democracia radical es localista, porque decide en su entorno concreto, en los centros de poder locales como en la división territorial y de organización política y administrativa, esto es, en los municipios. No se ponen en lugar distinto donde está el pueblo real, descansa en él; invierte las relaciones de poder existente: poder desde la base hacia la cima. Con lo cual se considere un estudio y evaluación de nuevas formas de regulación jurídica a nivel constitucional y legal del derecho electoral en nuestro Estado: el real ejercicio del derecho al voto activo y pasivo y la extensión de representación y formas de elección (designación) en las comunidades indígenas.<sup>29</sup>

## IV. CONCLUSIONES

1. La evolución de la regulación legal de los procesos electorales y en la distribución del poder en México, ha vivido en una permanente reforma. Desde 1986 hasta 1996, se han realizado reformas importantes tanto por su cantidad como por su calidad. Su permanencia radica en que los últimos cuatro procesos electorales fede-

---

<sup>29</sup> Tal y como se ha reconocido y materializado en diversos estados de la República Mexicana. El Estado que mayor reglamentación tiene al respecto es Oaxaca.

rales, se han realizado inmediatamente después de alguna gran reforma constitucional y legal en la materia. Por ello es dable continuar en su mejoramiento, retomando las regulaciones de formas de elección indígenas.

2. Tres aspectos torales caracterizan el derecho electoral en México: derechos político electorales; el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; y la autonomía e independencia de los órganos electorales del Estado, en funciones de organizar las elecciones, de dirimir controversias y prevenir y reprimir delitos electorales. Las últimas modificaciones a las constituciones federal y a la estatal, han sido en los rubros de la organización de la elección de los órganos representativos de un sistema democrático, no así al derecho al voto activo y pasivo, debido a factores de carácter cultural, social y político, era necesario un órgano estatal independiente que asegurara las prácticas legales electorales.

3. El derecho electoral en tanto técnica jurídica al servicio de la democracia, cumple una función legitimadora. El vehículo es el sufragio. Existe estrecha relación con el sufragio y el pluralismo político y con ello la diversidad cultural. Y por tanto es posible que la regulación de una democracia con sistemas abiertos y flexibles, que incorpore formas de culturas distintas.

4. La democracia en tanto ejercicio de autogobierno colectivo, exige que los cargos públicos sean elegidos por el pueblo y que el Estado sea receptivo a sus derechos e intereses, estableciendo vías idóneas para ejercer esta prerrogativa soberana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán trad., Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. México, 1997.
- Camarena Patiño, Javier, *Derecho electoral mexicano*, 2ª ed., Constitucionalista, México, 1996.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, Porrúa, México, 1999.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Ariel Ciencia Política, Barcelona, España, 1978.
- García García, Raymundo, *Derecho político electoral*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Serie: *Apoyo a la Democracia*, Puebla, México, 1997.
- García Orozco, Antonio, *Legislación Mexicana 1912-1988*, 3º ed., Adeo Editores, México, 1988.
- Guariglia, Osvaldo N., *Problemas Conceptuales de la Democracia, El Derecho, la Política y la Ética*, Actas del II Coloquio Alemán-Latinoamericano de Filosofía (Lima, 1987), Comp. David Sobrevilla, Editorial Siglo XXI, Universidad Autónoma de México, México, 1991.
- Held, David. *Modelos de democracia*, 2ª ed. Alianza, Madrid, 2001.
- “Marco Legal del Derecho Electoral del Estado de Michoacán”, revista *Pensamiento y Expresión*, 1996-1997.
- Nohlen, Dieter, “Derecho electoral”, en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie: Elecciones y Democracia, San José, Costa Rica, 1989.
- Sistemas electorales y partidos políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, Sección de obras de Política y Derecho, México, 1995.

- Orozco Gómez, Javier, *Estudios electorales*, Porrúa, México, 1999.
- Owen, M., *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa Barcelona, 1999.
- Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho político electoral*, Porrúa, México, 1997.
- Raz, J., *Ética en el ámbito público*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Ed. Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1989*, 15ª ed. Porrúa, México, 1989, pp. 985, 990.
- Touraine, Alain, *¿Qué es la Democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral 1997*, Coord. Edmundo Elías Musi, Centro de Capacitación Judicial Electoral, mayo, México, 1997.
- Villalón, Alejo L. *Derecho Electoral Michoacano*, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 1998 (700 pp).
- Villoro, Luis, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, FCE, México, 1997.