

## La democracia como principio constitucional del sistema electoral

Dra. Marina del Pilar Olmeda García\*

Con gran interés y responsabilidad participo en este importante VIII Congreso mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, que organiza la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. En esta ponencia se analiza el tema de la democracia como principio constitucional en el sistema electoral, teniendo como referente el caso de México.

### 1. Planteamiento

La democracia es el paradigma que tanto científicos sociales como políticos, y las sociedades en su conjunto, han encontrado para lograr el equilibrio en el poder y la mejor convivencia humana. La sociedad tiene confianza y deposita su esperanza en la democracia como forma de vida y sistema político para conducir su convivencia.

En la Antigüedad, se identifica como primer antecedente de la democracia a la forma de gobierno que existió en la Grecia clásica, fundada principalmente en la igualdad pero de la que sólo participaban las personas libres por nacimiento. Jorge Carpizo afirma que,

a esta forma de democracia se refiere Aristóteles... no obstante, el filósofo griego la clasificó entre las formas degeneradas de gobierno, debido a que consideró que no buscaba el provecho de la comunidad (Carpizo; 2007: 96).

Efectivamente, la democracia surgió limitada, en forma elitista, ya que sólo participaban de las decisiones de Estado los hombres libres excluyendo a las mujeres, los ancianos y los esclavos, quienes integraban la mayoría de la población.

Otros antecedentes de la democracia actual se dieron en la Edad Media, en la que *se encuentran algunas experiencias comunales* (Carpizo; 2007: 96). En esta época se

---

\* Académica de la Universidad Autónoma de Baja California.

vivieron procesos predemocráticos que derrumbaron el renacimiento con la aparición del Estado moderno, absorbente, controlador, centralizador y durante mucho tiempo absoluto. En el liberalismo ilustrado, resurgieron los ideales democráticos con gran fuerza en contra del absolutismo para instituir el Estado nacional.

Felipe Tena Ramírez argumenta que la democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él (Tena Ramírez Felipe; 1985: 89). En coincidencia, Patricia Galeana afirma que, con sus antecedentes británicos y la aplicación de los principios constitucionales en Estados Unidos y, después, en Francia, surgieron las formas de control de poder, para garantizar los derechos de los individuos frente al Estado y la participación ciudadana en la toma de decisiones (Galeana; 1998: 18). Efectivamente, no se puede desconocer la importancia de las aportaciones británica, americana y francesa. La Carta Magna inglesa de 1215, que continúa con el Petition of Righth de 1628 y que concluye con una extraordinaria expresión de estos derechos en el Bill of Righths de 1689, es el antecedente más cercano a una ley fundamental porque en ella se integró por primera vez la libertad como seguridad jurídica, es decir, la libertad en sentido moderno, lo cual confluye en el origen de las reglas del *due process of law*, debido proceso legal o formalidades esenciales del proceso. Por la parte estadounidense, la Declaración de Virginia del 12 de junio de 1776 se constituye como una declaración que determina los principios inherentes a los derechos fundamentales. Otro documento indispensable en este análisis lo constituye la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, así lo reconoce la doctrina; Miguel Carbonell afirma que esta declaración representa uno de los momentos más trascendentes de lo que se ha llamado la hora inaugural del Estado constitucional (Carbonell; 2005: 65). Esta Constitución junto con la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787,

representan una especie de acta de nacimiento del constitucionalismo, de donde surgieron las formas de control del poder para garantizar los derechos de los individuos frente al Estado y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En la realidad política del ejercicio del poder, sin restar importancia a las aportaciones expuestas y a pesar de prestigio del que goza actualmente, el sistema democrático es un asunto bastante reciente. En este sentido, Diego Valadés sostiene que,

sin que esto suponga desconocer la importancia de las revoluciones británica y americana, la democracia europea es un proceso típicamente decimonónico, y la democracia latinoamericana es apenas un fenómeno veintiseccular, no del todo consolidado que, sin embargo, hunde sus raíces en el siglo precedente (Valadés; 1998: 24).

Se encuentra que la democracia en algunos países importantes de Europa Occidental resulta difícil de entender antes de la Segunda Guerra Mundial, como los casos de Alemania, España, Italia y Portugal e incluso Suiza, donde a las mujeres se les reconoció el derecho de voto en el ámbito federal hasta 1971. Sin embargo, debe reconocerse que después de esta guerra, en el continente europeo se han alcanzado sistemas democráticos con estabilidad y un desarrollo socioeconómico impresionante.

La democracia latinoamericana es un fenómeno no consolidado, apenas el 7 de octubre de este año 2010, el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza expresó que,

en nuestro continente sigue habiendo quienes a pesar de ser minoría están dispuestos a actuar y aprovechar cualquier coyuntura para provocar desestabilizaciones... Debe haber un esfuerzo en todos los países para profundizar el dialogo y la amistad cívica (La Voz de la Frontera; 2010: 15A).

En efecto, en América Latina, aunque con fuertes raíces democráticas en el siglo XIX y con un desarrollo teórico abundante en el siglo XX, los países de la región han sufrido múltiples fracasos democráticos, debido a golpes de Estado, gobiernos autocráticos, militares y dictatoriales, aunados a graves problemas sociales y económicos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó un informe en 2004 en el cual se asienta que en 2003, de los habitantes de la región, aproximadamente 43.9% viven por debajo del nivel de pobreza; que las sociedades latinoamericanas eran y son las más desiguales del mundo, y que ambos fenómenos han persistido las tres últimas décadas (PNUD; 2004: 36-37). Otro problema lacerante en América Latina es el relativo a la corrupción, en Argentina un ex presidente de la República fue procesado por contrabando de armas; en Perú fue abierto un maxiproceso en contra de un ex presidente y buena parte de la cúpula civil y militar que gobernó durante una década; en Nicaragua, un ex presidente fue condenado a 20 años de cárcel; y en el caso de México, durante la etapa fuerte del autoritarismo la corrupción fue terriblemente mayor que la que se presenta en los últimos tiempos (Carbonell; 2005: 108-109). Asimismo, en algunos estados de América Latina, el crecimiento de la delincuencia es alarmante; en otros estados, el encono social se incrementa y las sociedades se están dividiendo. En tal situación, a diferencia de Europa, todo parece indicar que en los estados de América Latina se identifica la necesidad de revisar en qué medida se cumplen los ideales de la democracia.

Para el análisis aplicado en este ensayo fue seleccionando como estudio de caso el sistema electoral mexicano, a partir de los principios que sustentan la democracia, determinados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El ensayo está estructurado en tres apartados, el primero de ellos referido al planteamiento del problema; en un segundo apartado se continúa con un breve marco teórico conceptual, mediante un repaso de varias opiniones doctrinales que permiten caracterizar a la democracia a partir de elementos de contenido y de elementos procedimentales, para identificar lo que el concepto de *sistema democrático* implica y abarca; en el tercer apartado se presenta la reflexión sobre los principios constitucionales que sustentan la democracia en contraste con el diseño del sistema electoral, para considerar de qué manera este sistema ha estado dando respuesta al cumplimiento de los principios democráticos.

## I. Un marco teórico conceptual

El propósito de este segundo apartado reside en la necesidad de intentar delimitar el significado del concepto *democracia* a partir de la revisión de las reglas que se han articulado para la utilización de los elementos que conforman el discurso acerca de lo que entendemos por este término. Intentar entender la democracia ideal requiere, en el presente, redefinir y precisar el lenguaje que se ha venido utilizando tanto en la doctrina, en la comunicación político-electoral como en la misma normatividad, particularmente en las Constituciones.

Si bien, la democracia como la identifica el mundo contemporáneo nace en el siglo XIX, y entendida en su concepto actual es una realidad del siglo XX, tiene sus antecedentes en la humanidad desde la antigüedad. Como campo de estudio ha tenido un destacado tratamiento con las aportaciones de Aristóteles, Cicerón, Maquiavelo, Montesquieu, Tocqueville, Marx, Mill, Bagehot y en las últimas décadas una abundante doctrina de la ciencia jurídica y ciencia política.

En su origen etimológico, el término *democracia* se integra por dos sustantivos griegos: *dêmos* y *krátos*. *Dêmos* significa “pueblo” y aquí surge la primera dificultad, ya que los mismos griegos no incluían en este término a la totalidad de los integrantes de una comunidad y en la historia del lenguaje político el concepto *pueblo* está relacionado con su naturaleza y extensión, como un cuerpo colectivo orgánico o como la suma de todos los individuos particulares. El sustantivo *Krátos* significa “fuerza, solidez” y también “superioridad”, lo que puede interpretarse como fuerzas preponderantes que se imponen, por lo que pasa a designar un poder político: el poder de tomar decisiones colectivas. Michelangelo Bovero, a partir de la etimología, afirma que,

podemos así llegar a una primerísima definición con muchas lagunas y ciertamente arcaica, según la cual por *democracia* debemos entender, a la letra el poder (*krátos*) de tomar decisiones colectivas, es decir, vinculantes para todos, ejercido por el pueblo (*dêmos*), es decir, por la asamblea de todos los ciudadanos en cuanto miembros del *dêmos*, mediante (la suma de) libres decisiones individuales (Bovero; 2002: 17).

En el marco doctrinal, la democracia se ubica desde Aristóteles, quien afirmó en su obra sobre la Política que,

la primera forma de democracia es la que se funda principalmente en la igualdad. Y la ley de tal democracia entiende por igualdad que no sean más en nada los pobres que los ricos, que ni dominen los unos sobre los otros sino que ambas clases sean semejantes. Pues si la libertad, como suponen algunos, se da principalmente en la democracia, y la igualdad también, esto podrá realizarse mejor si todos participan del gobierno por igual y en la mayor medida posible (Aristóteles, traducción de Marías y Araujo; 2005:175).

En el mismo sentido lo referencia Giovanni Sartori en su obra sobre *Teoría de la democracia* (1988: 204 y 205).

Por su parte, Hans Kelsen afirma que, “la democracia es la identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado y gobierno del pueblo por el pueblo” (Kelsen; 1980: 30-35). Del análisis de esta definición se encuentran dos temas estrechamente vinculados, uno de tipo procedimental y otro de contenido. El aspecto procedimental de la democracia para Kelsen es el medio por el cual los dirigidos eligen a los dirigentes para lograr la identidad entre ellos, así los dirigidos crean las normas que los rigen a través de los dirigentes que ellos eligieron. El aspecto de contenido de la democracia para Kelsen está referido a *el gobierno del pueblo para el pueblo*, en este punto se encuentran los derechos del pueblo, toda vez que el propio pueblo vota y elige los dirigentes para que gobiernen y legislen para él y como consecuencia, los elegidos deben velar por las libertades, los intereses y el bienestar de quienes los eligieron.

Para Carl Schmith, un elemento importante en la democracia es el tema de los electores, cuando afirma que,

la mayor parte de las definiciones de Democracia hablan de un “imperio de la mayoría”. Esta mayoría es la de los llamados ciudadanos activos, es decir con derecho de voto. No necesita ser en sí misma ni la mayoría de los súbditos del Estado, ni la mayoría de los habitantes de su territorio. Modernamente se ha añadido, sin embargo, que no baste con que “impere” la mayoría de los ciudadanos activos, sino que además, es preciso que tenga derechos ciudadanos la gran masa de población (Schmith; 1966: 260).

Para este autor, no sólo se requiere que se decida por mayoría dentro de una minoría que tiene a su disposición una gran población privada de derechos. Kurt L. Shell sostiene que,

la democracia incorpora elementos que son comunes a todos los enfoques que se elaboran en torno a este concepto. Este autor integra los siguientes elementos en el concepto de democracia: El principio de la soberanía popular; El concepto pueblo comprende a todos los ciudadanos que residen permanentemente en un territorio y que disfrutan la mayoría de edad legal; En el seno del pueblo reina el principio de igualdad en lo que atañe a la participación en el proceso de formación de la voluntad política; Exige que existan instituciones que permitan al pueblo soberano expresar su voluntad y participar de esta manera en el proceso de formación de la voluntad política; La protección de al menos aquellas libertades que el pueblo necesita para la libre formación de su voluntad, esto es de aquellos derechos fundamentales que articulan el proceso de libre formación de la opinión en lo que concierne a las decisiones políticas; Ha de existir igualdad social por lo menos hasta el extremo de que ninguna parte de la población, a causa de deficiente preparación, se vea excluida de la posibilidad de percatarse de sus propios intereses (Shell; 1980: 126-127).

Este autor plantea la exigencia tanto de elementos de contenido como procedimentales, ya que la soberanía popular se centra en el hecho de que sobre la legitimidad del pueblo no debe haber ninguna otra instancia política que detente la decisión última sobre el derecho, bajo los principios de igualdad y libre decisión en el proceso de participación política, así como la existencia de instituciones que permitan esta participación política.

Joseph Schumpeter y Robert Dahl basan su análisis de la democracia en los procedimientos. El primero de ellos, citado por Jesús Silva-Herzog Márquez afirma que,

el método democrático es la ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas por la cual algunos individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto del pueblo (Silva-Herzog Márquez; 2006: 96-99).

El segundo autor parte del principio de que *el gobierno democrático se caracteriza por su capacidad para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Y eso exige que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para formular sus preferencias, mantenerlas públicamente entre sus*

partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; como también recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, no debe haber discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias (Dahl Robert; 1989: 58). Esta concepción de democracia se ubica en el ámbito procedimental, donde el reconocimiento de un sistema de reglas establece un método para llegar a decisiones políticas, en la cual cada integrante de la sociedad decide mediante una competencia electoral, que tiene por objeto el voto popular, así el acento de este procedimiento está puesto en el carácter central de la competencia y la necesidad de que exista un régimen legal-democrático que garantice la existencia de oposición, minorías, o que el voto popular sea un factor clave. Para Norberto Bobbio,

en la teoría política contemporánea predominante en los países de tradición democrático-liberal, las definiciones de democracia se expresan en un margen más o menos amplio, bajo el criterio instrumental, como reglas o procedimientos que deben ser considerados, entre otros aspectos: El análisis de la igualdad como sustantivo de la democracia, y que el punto de partida ineludible de la democracia, es el individuo como sujeto de la voluntad racional (Bobbio; 1958: 376-379).

Sostiene este autor que la igualdad que distingue a la democracia entre las formas de gobierno, se centra en la igual distribución del poder de decisión colectiva entre todos los integrantes de una comunidad a quienes conciernen esas decisiones, con base en el reconocimiento de la capacidad de todo ser humano de juicio político.

Michelangelo Bovero acentúa la definición de democracia en el ámbito de su contenido; este autor, en su obra sobre la gramática de la democracia, realiza un profundo análisis acerca de los elementos que la incorporan, expone que

la democracia consiste en una cuota igual de participación en el proceso de participación política, que se justifica basándose en el reconocimiento de que los juicios, las opiniones y las orientaciones políticas de todos los individuos considerados tienen igual dignidad y que las eventuales diferencias de clase social no influyen en la capacidad de juicio o de deliberación (Bovero; 2002: 26).

Se identifica así, que para este autor el método no puede dejar de conjugarse con los derechos *inviolables del individuo* o como él mismo lo expresa con las cuatro

grandes *libertades modernas*: la personal, la de opinión, la de reunión y la de asociación, además del énfasis que acertadamente otorga a los derechos sociales. Giovanni Sartori expresa que,

la democracia es un procedimiento y mecanismo que: a) genera una oligarquía abierta cuya concurrencia en el mercado electoral; b) atribuye el poder al pueblo, y c) específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados (Sartori; 1999: 259-260,202).

Este autor concibe la democracia como un sistema en el que *nadie puede seleccionarse a sí mismo*, y que por lo tanto, *nadie puede arrogarse un poder incondicional*, que la democracia exige limitaciones para su moderación, esto hace necesario atribuirle el poder al pueblo mediante procedimientos y mecanismos de oferta electoral.

Manuel García Pelayo plantea la democracia tanto en el marco de su contenido como en el procedimental, afirma textualmente que, desde el punto de vista político, el sistema democrático se caracteriza por las siguientes notas:

a) la voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ellas; b) por consiguiente, “el pueblo”, a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de este poder; su voluntad se convierte en voluntad del Estado sin apelación superior; el pueblo es, pues, soberano. La democracia en su expresión teórica restringida, la que deriva de la constitución general o de las particulares de los estados se manifiesta mediante diferentes instituciones: sufragio, referéndum, iniciativa y plebiscito (Pelayo García; 1967: 169-170 y 184).

Para este autor, la democracia materializada mediante diferentes instituciones otorga al pueblo el poder del Estado, y al ser al mismo tiempo el pueblo el sujeto de ese poder, su voluntad se convierte en voluntad del Estado.

Morlino, Diamond, O’Donnell, Schmitter y Mainwaring, “proponen como criterio de evaluación la proximidad o lejanía de los valores de libertad e igualdad que son inherentes a toda democracia” (Cansino; 2005: 165). Para estos autores, promotores de la calidad democrática, la base fundamental de la democracia está en los principales beneficiarios de las acciones políticas, por lo que el análisis de la calidad

de la democracia debe centrarse en los ciudadanos; que por esto, para saber si una democracia es buena, hay que evaluarla en términos de *resultados*, *contenidos* y *procedimientos*. Para Diamond y Leonardo Morlino las dimensiones se materializan en los siguientes términos:

a) Dimensiones de tipo procedimental: Gobierno de la ley o Estado de Derecho (Rule of law); Participación; Competencia; Rendición de cuentas vertical; Rendición de cuentas horizontal; b) Dimensiones de contenido: Libertad; Igualdad; c) Dimensión de resultados: Reciprocidad (Morlino; 2005: 243).

Jorge Carpizo, desde su visión de jurista, en la definición de democracia incluye como elementos constitutivos de la misma un núcleo duro y otros elementos complementarios, expresa que

en una explicación de los alcances del sistema democrático debe hacerse referencia a los más de ambos: orden jurídico, Constitución y Estado de derecho; el sufragio universal; el voto debe ser libre y secreto, sin coacción alguna; las elecciones deben realizarse periódicamente; la importancia del actuar de los partidos políticos; la minoría o minorías tienen que ser protegidas, con la garantía mínima de la existencia de elecciones periódicas; la defensa y protección de los derechos fundamentales que la propia constitución garantiza y los reconocidos por el Estado en los Tratados, Convenios y Pactos Internacionales; en especial, la defensa del principio de dignidad humana y los derechos humanos de igualdad y libertad; la calidad de vida como implicación necesaria de la democracia; distribución del poder entre varios órganos; sistema de responsabilidades públicas y de particulares; el laicismo, evitando valoraciones absolutas; el dialogo, discusión y negociación política; publicidad de los actos de los gobernantes; una moral pública basada en valores laicos, con respeto a la dignidad del otro, la verdad, la honestidad y el ánimo de servicio público (obra citada; 2007: 101-109).

En esta definición, el doctor Carpizo examina 17 características principales que circunscriben la democracia de nuestros días, en las que él considera se encuentran contenidas *explícita o implícitamente* en la misma. Siguiendo la metodología de este apartado, se identifica que las 17 características expuestas se constituyen algunas en elementos de contenido de la democracia (calidad de vida, defensa y protección de los derechos humanos, etc.) y otras en elementos procedimentales (el voto libre y secreto, sin coacción y la existencia de elecciones periódicas, etcétera).

También desde una visión constitucionalista, el doctor Diego Valadés sostiene que,

la consolidación democrática demanda un complejo entramado de normas constitucionales que definan el derecho al poder, el derecho del poder, el derecho ante el poder y, por supuesto, el control del poder. El derecho al poder concierne a las instituciones electorales (partidos, asociaciones políticas, autoridades y procedimientos electorales); El derecho del poder corresponde a la estructura y funcionamiento de los órganos del poder; El derecho ante el poder concierne a la necesidad de promover la cultura jurídica y de facilitar el acceso a la justicia; finalmente, un eficaz control del poder (Valadés; 2002: 80-81).

Igualmente, en los acertados planteamientos que el doctor Valadés expone, en demanda para la consolidación democrática, se ubican tanto elementos de contenido como elementos procedimentales. En los elementos de contenido se encuentra lo que concierne a la cultura jurídica, la facilitación del acceso a la justicia y el funcionamiento de los órganos del poder; y entre los elementos procedimentales está lo relativo a lo que el autor se refiere como instituciones electorales y el eficaz control del poder, entre otros.

## II. Principios democráticos y sistema electoral mexicano

En el Estado mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita la democracia integrando en su concepto tanto elementos de contenido como elementos procedimentales. En el diseño constitucional mexicano, la democracia resalta como un principio fundamental no sólo como forma de gobierno sino como forma de vida de los mexicanos. Así, en el apartado primero constitucional de los derechos fundamentales, mal llamado todavía *de las garantías individuales*, en el artículo tercero constitucional sobre el derecho a la educación, quedó determinado que: "...II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios". Además: "a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino

como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En un apartado posterior, la Constitución mexicana, referente a las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, determinó en el capítulo cuarto, De los ciudadanos mexicanos, artículo 35, que:

son prerrogativas de los ciudadanos: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente, para tomar parte de forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Como otro principio democrático fundamental en la Constitución mexicana, debe destacarse que nuestra ley fundamental inicia su apartado orgánico precisamente con la determinación de la forma de gobierno y el diseño del sistema electoral mexicano. En el título segundo, capítulo primero constitucional, De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, artículo 40, se determinó que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, *democrática* y federal”.

Seguidamente, en el artículo 41 se establecen las bases de los elementos procedimentales de la democracia mexicana. Se dispone que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: I. Partidos Políticos como entidades de orden público; II. Prerrogativas de los partidos políticos; III. Reglamentación de los medios de comunicación social en materia electoral; IV. Tiempos de las precampañas y campañas; V. Institución administrativa electoral como organismo público autónomo, encargada de la organización de las elecciones federales; y VI. Sistema de medios de impugnación.

Por último, para concluir la presentación de las bases constitucionales, otros preceptos de la ley fundamental mexicana vinculados al sistema electoral son los artículos 6, 85, 99, 108, 116, 122, y 134.

Expuestas las bases constitucionales de los principios democráticos que rigen el sistema electoral mexicano, pasamos a revisar cómo este sistema ha ido evolucionando

en su marco normativo. Se parte del reconocimiento otorgado a México por el desarrollo de nuestro derecho electoral y el diseño de sus instituciones en esta materia, tanto por lo que corresponde autoridades a electorales administrativas como jurisdiccionales. La doctrina, en palabras de John M. Ackerman, afirma que,

México sobresale a nivel internacional por el gran desarrollo de su derecho electoral, así como la sofisticación de sus instituciones electorales. Pocos países del orbe cuentan con autoridades administrativas autónomas e instancias judiciales especializadas con facultades tan amplias para la regulación de la convivencia política y el blindaje del espacio público-electoral... con respecto al diseño de las leyes electorales, México también es un referente importante...constituyen un entramado normativo integral para garantizar el voto libre, la equidad en la competencia política y la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos (Ackerman; 2009: XI).

En el mismo sentido, José de Jesús Orozco Hernández sostiene que,

sin duda, la participación crítica y propositiva de juristas y otros científicos sociales ha venido contribuyendo al perfeccionamiento de nuestras instituciones y, en general, del derecho electoral mexicano, el cual se ha convertido en un referente obligado en el mundo. Asimismo, desde la perspectiva académica lo que se ha producido en la ciencia del derecho electoral y la ciencia del derecho procesal electoral en nuestro país difícilmente se encuentra en otro si se atiende no sólo a la cantidad sino a la calidad de los estudios (Orozco; 2009: 198).

En sustento a lo expuesto por los maestros Ackerman y Orozco, se encuentra importante literatura producto de serias investigaciones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cárdenas Jaime. *Estudios jurídicos en torno al IFE*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009; Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho constitucional electoral*, México: Porrúa, 2008; Elizondo Gasperín, María Macarita. *Temas selectos de derecho electoral; formación y transformación de las instituciones*, México: Instituto Electoral de Chihuahua, 2005; Galván Rivera Flavio. *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, 2006; Granados Atlaco Miguel Ángel. *Derecho penal electoral mexicano*, México: Porrúa, 2005; Isla Colin Alfredo. *Temas de derecho electoral y político*, México: Porrúa, 2004; Miranda Jorge. *Derechos fundamentales y derecho electoral*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; Nieto Santiago. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral: una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003; Olea y Contró, Jean Paul Huber. *El proceso electoral (derecho del proceso electoral)*, México: Porrúa, 2006; Orozco Hernández José de Jesús. *Justicia electoral y galantismo jurídico*, México: Porrúa, 2006; Patiño Camarena Javier, Nuevo derecho electoral mexicano 2006, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. Asimismo, se encuentran las obras colectivas producto de reuniones nacionales sobre el tema: Orozco Hernández José de Jesús, comp. *Ética y derecho en el umbral del siglo XXI: memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral IV, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999; *La justicia Constitucional en las entidades*

En la historia moderna de México en el siglo xx y esta década del xxi, la normatividad electoral mexicana tiene una historia diferenciada. En un primer antecedente, Venustiano Carranza, en el decreto del 14 de septiembre de 1916, estableció las bases para las elecciones de diputados del Congreso Constituyente. El 15 de septiembre se emitió la convocatoria al Congreso Constituyente, el cual quedó integrado mediante elecciones directas que se realizaron el 22 de octubre de ese año, en los plazos y términos que se establecieron en la Ley Electoral, promulgada el 19 de septiembre de 1916 y primera en este periodo de la historia moderna de México.

El 6 de febrero de 1917 se promulgó una nueva Ley Electoral, con base en la cual se convocó a elecciones extraordinarias de presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión, que se celebraron el segundo domingo de marzo de ese año. Emilio Zabadúa afirma que,

la organización de las elecciones de 1916 y 1917, descansaron básicamente en la estructura municipal; los ayuntamientos constituyeron el soporte para la instrumentación de las mismas, de tal manera que las elecciones en el México moderno, a partir de la Constitución de 1917 y el régimen revolucionario que emana, parten de una estructura descentralizada en la organización de las elecciones (Zabadúa; 1998: 46).

El 2 de julio de 1918 se emitió una nueva ley para las elecciones federales. Esta ley creó los consejos responsables de las listas de electores con carácter permanente. Aunque la vigencia de esta ley se interrumpió por decreto el 25 de mayo de 1920, mediante el cual Adolfo de la Huerta desconoció a Venustiano Carranza como presidente de la República, esta ley con algunas reformas reguló los procesos electorales de México hasta el 7 de enero de 1946.

El 7 de enero de 1946 se expidió una nueva ley electoral. Esta ley creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, como órgano superior en esta materia, integrado por el secretario de Gobernación, otros miembros comisionados del Poder

---

*federativas: Memoria de la cuarta mesa redonda, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008; Ackerman John M. coord. Nuevos Escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008. UNAM. México, 2009; entre otras.*

Ejecutivo, dos miembros del Poder Legislativo, comisionados por las respectivas Cámaras, o la Comisión Permanente; y dos comisionados de partidos nacionales. Esta ley creó también el Consejo del Padrón Electoral, como órgano técnico responsable de la división territorial en distritos y de la formación del padrón electoral y quedó integrado por el director general de Estadística, el director general de Población y el director general del Correo, todos funcionarios del gobierno federal. Con esta ley se dio un cambio sustancial con respecto al ordenamiento electoral posrevolucionario, que pasó de un sistema descentralizado que se apoyaba en los ayuntamientos a una concentración de las elecciones por el gobierno federal. Esta concentración es coincidente con la que se realizó en forma gradual a lo largo de las siguientes décadas en prácticamente todos los ámbitos del ejercicio del gobierno federal. La Ley Electoral de 1946 fue reformada mediante decreto el 21 de febrero de 1949. Esta reforma se creó en una nueva integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

El 4 de diciembre de 1951 se emitió una nueva Ley Electoral que modificó la estructura responsable de las elecciones mediante la creación de la Comisión Federal Electoral, integrada por el secretario de Gobernación, dos representantes del Poder Legislativo, tres comisionados de Partidos Políticos y un secretario. Emilio Zabadúa expone que, “esta comisión se considera un antecedente directo del Instituto Federal Electoral” (obra citada: 48).

En 1973, después de varias reformas a la normativa electoral anterior, se emitió una nueva Ley Federal Electoral. Esta ley realizó una reestructuración total de los esquemas electorales anteriores, se modificaron los requisitos para la constitución de partidos políticos nacionales; se estableció un capítulo de derechos y obligaciones de los Partidos Políticos, entre los que destaca el derecho a acceder a radio y televisión en tiempos de campaña; se dio el carácter de organismo autónomo y permanente a la Comisión Federal Electoral; se estableció la credencial permanente de elector por primera vez; se mantuvo el derecho exclusivo de los partidos a registrar sus candidatos; se permitió la participación de los Partidos Políticos en la integración de las mesas directivas de casilla; y se mantuvo la estructura y las funciones del Registro Federal de Electores.

Una reforma electoral trascendente en México fue la que se realizó en 1977, el 6 de diciembre de ese año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución y el 28 de diciembre, también de 1977, fue creada una nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Esta reforma persiguió fortalecer el proceso de democratización del país, así como permitir la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, y el fortalecimiento del Poder Legislativo. Se intentó así que el sistema político mexicano pudiera seguir operando y no se desbordara por no dar cauce a la problemática imperante en esa etapa del país.

En 1987 se crea nuevamente otra normativa electoral, con el nombre de Código Federal Electoral. Más adelante, en 1991, como resultado de la crisis político-electoral de 1988, se crea el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este código fue reformado en 1992, 1993, 1994 y 1996. A partir de las últimas reformas se fue planteando la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), como institución del Estado responsable de la organización de las elecciones, con un órgano máximo de dirección, integrado por un consejero presidente; ocho consejeros electorales; representantes del Poder Legislativo, uno por cada partido con representación en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, y un representante de cada partido nacional con registro, con derecho a voz.

La reforma electoral de 1996 tuvo como resultado una nueva estructura para dar nacimiento al Instituto Federal Electoral, presidido por un Consejo General e integrado exclusivamente con ciudadanos. El secretario de Gobernación, que había presidido las comisiones electorales previas y las dos primeras instancias del Consejo General del IFE, dejó de pertenecer y presidir este órgano superior. El código electoral de 1996 estableció también fuertes cambios en el proceso de la organización de las elecciones.

Las fuertes reformas electorales de las tres últimas décadas del siglo xx en México permitieron avanzar hacia mayores posibilidades de vida democrática. En las últimas décadas, particularmente a partir de mediados de los 70, se han dado fuertes reformas electorales para avanzar hacia mayores posibilidades de vida democrática:

1973, 1977, 1987, 1991, 1992, 1993, 1994, 1996 y la última reforma electoral de 2007-2008.

Respecto a estas reformas, Javier Orozco Gómez afirma que,

a partir de 1977, con el establecimiento del sistema de representación proporcional conjugado con el sistema mayoritario, representó una vía adecuada para que las minorías políticas se hicieran escuchar junto con las mayorías. Por demás polémico, resulta la calificación de las elecciones por parte de las propias Cámaras, de ahí sus constantes modificaciones. Por lo que respecta, a la justicia electoral la implantación de un Tribunal especializado en la materia y el otorgamiento de una serie de recursos – tanto a los partidos, como a los ciudadanos– han dado una mayor seguridad jurídica al proceso electivo, faltando un mayor fortalecimiento. De enorme importancia resulta la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, que en distintas épocas siempre es motivo de debate (Orozco Gómez; 1993: 21-22).

Asimismo, Alonso Lujambio sostiene que,

si algo caracteriza a la transición mexicana a la democracia es su carácter gradual. Desde las críticas elecciones presidenciales de 1988, y de manera más dinámica a partir de 1994, el otrora partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se ha ido transformando en un partido más. Las elecciones mexicanas, sean para elegir presidente de la República, senadores y diputados, gobernadores estatales, diputados a los congresos locales o presidentes y cabildos municipales, son cada vez más disputadas, a la vez que limpias y transparentes. Competitividad y transparencia electorales han ido generando la posibilidad del poder compartido. Valga la siguiente evidencia para ilustrar lo que se quiere decir. En 1988 no más del 3% de la población mexicana vivía en municipios gobernados por partidos distintos al PRI; en 1990, la cifra llegó al 10.45%; en 1992, al 14.4%; en 1995, al 24.3%; en 1996, al 37.5% y en 1997, 44.42%. Adicionalmente, desde 1989, año en el cual la oposición, concretamente la de centroderecha, el Partido Acción Nacional (PAN), ganó oficialmente su primera gubernatura en la historia posrevolucionaria mexicana (concretamente Baja California), nuevos estados se han ido sumando a la lista: el propio PAN ha ganado las elecciones para gobernador en Chihuahua (1992), Guanajuato (1995), nuevamente Baja California (1995), Jalisco (1995), Querétaro (1997), Nuevo León (1997) y Aguascalientes (1998); por su parte la oposición, de centroizquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha ganado la elección de jefe de gobierno en el Distrito Federal (1997) y las elecciones para gobernador de Zacatecas (1998), Tlaxcala (1998) y Baja California Sur (1999). Así pues, de las 32 entidades federativas en que se divide el país, 11 ya han sido gobernadas por partidos distintos al PRI, lo cual significa que el 35.51% de la población ya ha vivido la experiencia de ser gobernada por partidos distintos al Partido Revolucionario desde la titularidad del Poder Ejecutivo Estatal (Lujambio; 2002: 204)

Por su parte Josep M. Comoler afirma que,

el desarrollo del multipartidismo y el cambio de gobierno en México han creado nuevas condiciones para la gobernanza democrática. Esta requiere en general dos componentes: primero, la adecuada representación del pluralismo político a través de elecciones competitivas y honestas; y segundo, la toma de decisiones efectivas y satisfactorias por los representantes políticos en las instituciones (Colomer; 2002: 175).

Si el camino de la democracia viene desde muy atrás, tiene que reconocerse que idealmente ha de seguir hasta muy adelante. El camino de la democracia no se agota, intentar consolidarla es apenas hacerla viable y duradera y en ello el alcance de la cultura política es un requisito indispensable, en el que el papel de los partidos políticos es uno de los instrumentos fundamentales de participación.

La última reforma al sistema electoral mexicano se realizó mediante la modificación al texto constitucional publicado el 13 de noviembre de 2007, y la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 14 de enero de 2008. Esta reforma impactó a ocho artículos constitucionales y la modificación de al menos 16 legislaciones secundarias, además de los cambios a las legislaciones electorales y correlativas de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal; el cambio normativo sustancial se realizó en el artículo 41 del texto constitucional, el cual ya fue expuesto al inicio de este apartado.

Con esta reforma cambió la conformación del Consejo General del IFE; se crea una Contraloría General, para el fortalecimiento de las facultades de fiscalización del Instituto; se otorga la facultad al IFE para la celebración de convenios con autoridades electorales de las entidades federativas, a efecto de organizar elecciones locales; se regulan nuevas formas de escrutinio y votos; se establecen nuevas reglas de comunicación política en radio y televisión; se prohíben las campañas negativas; se suspende durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental; se da oportunidad a quien se considere afectado por algún señalamiento en un medio de comunicación pública a solicitar réplica para dar su versión de los hechos; cambia el criterio de asignación de financiamiento público y privado a los partidos políticos, haciendo prevalecer los recursos públicos sobre los de origen privado; en particular se crea el financiamiento para actividades específicas de educación, capacitación e investigación política; se determina que los partidos políticos sólo

se constituyen por ciudadanos, sin la intervención de organizaciones gremiales; se determina el procedimiento de liquidación para los partidos políticos que pierden su registro; se disminuye la duración de las precampañas y campañas electorales; se promueven elecciones concurrentes; se modifica el procedimiento sancionador y se establece la Comisión de Denuncias y Quejas; se amplían las facultades a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y se concede a la sala superior de este Tribunal, la facultad de atracción.

La doctrina, los operadores políticos y del derecho se manifestaron con opiniones diversas, José Woldenberg expuso que,

la reforma contiene aciertos notables, algunos desaciertos, generan algunas dudas y existe una omisión que debiera ser atendida.... La duda, revisar las fórmulas para la construcción y registro de partidos de tal suerte que aquellos ciudadanos que no se identifiquen con las ofertas existentes tengan la posibilidad de forjar su propio partido.... La omisión, habilitar al IFE como sujeto que puede iniciar una controversia constitucional (Woldenberg; 2007: 18).

Luis Enrique Concepción Montiel por su parte afirma que, “consideramos que la democracia tiene un valor y aunque cueste, hay que pagarla porque la entendemos indispensable para la convivencia política, social y cultural” (Concepción Montiel; 2010: 338). Delia Amparo Huerta y Andrés Valdez se refirieron respecto a la legislación electoral vigente que,

genera las condiciones normativas para un mejoramiento en la calidad de la democracia mexicana, en la medida que a partir de su articulado se permite que los comicios se organicen sobre bases más equitativas y certeras (Valdez y Huerta Delia; 2010: 86)

El sistema electoral mexicano, como elemento procedimental fundamental de la democracia, debe incidir en la realización de sus principios y, por lo tanto, en el mejoramiento de su calidad, a través de campañas electorales, más propositivas que generen mayor confianza, credibilidad y aprobación de los ciudadanos hacia las instituciones públicas responsables de la organización electoral y de orientar lo político-electoral. Es de esperarse también, que el nivel de confrontación en la lucha por el poder público se realice

en forma más civilizada y el nivel de debate público se mejore. La nueva normativa electoral, deberá incidir positivamente en la construcción de una cultura política democrática, en la medida en que se privilegia como parte de la contienda, sobre la descalificación y ataques, el debate de ideas, propuestas y proyectos alternativos de nación.

## Conclusiones

Es incuestionable que el avance de la democracia se mide por la realización de sus principios constitucionales en la medida que el sistema electoral funcione. En un primer momento, es de esperarse que con el perfeccionamiento de la normativa electoral haya una mayor incidencia: en el ejercicio del derecho al voto; en una mejor selección de candidatos; en la organización de mejores precampañas y campañas electorales; en la mejor equidad en la contienda, en mejores formas de comunicación social electoral; en una mayor fiscalización, en una mejor regulación del financiamiento electoral público y privado; y en el mejoramiento de la justicia electoral, entre otros.

Sin embargo, el sistema electoral como elemento procedimental de la democracia debe incidir integralmente en los elementos de contenido del sistema democrático, que se materialice en la situación que guarda el Estado de Derecho; en la capacidad de respuesta de la satisfacción de las necesidades sociales básicas de alimentación, salud y vivienda; en el respeto y defensa de los derechos fundamentales; en la ampliación de las diversas libertades y en una mayor igualdad.

Es necesaria la vinculación entre democracia y desarrollo humano, que permita evaluar el comportamiento que tiene el sistema electoral dentro del funcionamiento del régimen democrático. Para esto se requiere la correlación entre los elementos procedimentales e instrumentales que integran el sistema electoral, con los elementos consustanciales o de contenido que garantizan una democracia de calidad.

En México, el avance normativo del sistema electoral desde la Constitución de 1917 a la fecha, ha permitido la extensión de los derechos políticos de los ciudadanos, un régimen de partidos y su financiamiento, la integración de elementos de transparencia y rendición de cuentas, que configuran en cerca de un siglo, un sistema electoral competitivo. Sin embargo,

existen retos en relación a indicadores cualitativos de la democracia; por esto, los avances que registran los elementos procedimentales deben ser reflejados en una mayor cultura política, en un mayor respeto al principio de legalidad, en la igualdad ante la ley y los hechos de los diferentes sectores de la población, de mejores condiciones de justicia, equidad y respeto a los derechos fundamentales.

Para el avance de los elementos cualitativos del sistema democrático, respecto al ejercicio del poder, debe quedar incluido el equilibrio real entre los poderes, con límites y contrapesos y la madurez política de quienes lo ejerzan; el desarrollo de la transparencia, mediante un sistema abierto de información pública; el mejoramiento del régimen de responsabilidades de servidores públicos, en el que se incluya también a particulares, en la rendición de cuentas y mecanismos de control; y naturalmente pleno acceso a la justicia, con respeto y defensa de los derechos fundamentales, donde el derecho pueda exigirse en forma pacífica.

### Fuentes consultadas

- Ackerman, John M. 2009. Estudio introductorio: nuevos escenarios del derecho electoral. En Ackerman John M., coordinador. *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México: UNAM.
- Aristóteles. 2005. *Política*, traducción de Julián Marías y María Araujo. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bobbio, Norberto. 1958. *Teoría general del derecho y del Estado*. Traducción castellana. México: UNAM.
- Bovero, Michelangelo. 2002. *Una Gramática de la Democracia contra el Gobierno de los Peores*. Madrid: Trotta.
- Cansino, César y Covarrubias Israel, coordinación. 2007. *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. México: Centro de estudios de política comparada A.C.
- Carbonell, Miguel. 2005. *La construcción de la Democracia Constitucional*. México: Porrúa.
- . *Una Historia de los derechos Fundamentales*. 2005. México: Editorial Porrúa-UNAM-CNEH.
- Carpizo, Jorge. 2007. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México: UNAM.
- Colomer, Josep M. 2002. Reflexiones sobre la reforma política en México. En Estrategias y propuestas para la reforma del Estado. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas- unam.

- Concepción Montiel, Luis Enrique. 2010. La reforma electoral y su contribución a la calidad de la democracia en México. En *La calidad de la democracia en los procesos electorales en México*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Dahl, Robert A. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Galeana, Patricia, compiladora. 1998. *El camino de la democracia en México*. Archivo General de la Nación/IIJ-UNAM.
- Insulza, José Miguel. "América Latina podría sufrir otros golpes de Estado: OEA". *La Voz de la Frontera*. Mexicali, B.C. México. 7 de octubre de 2010.
- Kelsen, Hans. 1980. *Esencia y valor de la democracia*. México: Editora Nacional.
- Lujambio, Alonso. 1998. Últimas reformas electorales. En *El camino de la democracia en México*, compiladora Patricia Galeana. Archivo General de la Nación, IIJ-UNAM. México.
- Morlino, Leonardo. 2005. *Democracias y democratizaciones*. Mexico: Centro de estudios de política comparada A.C.
- Organización Nacional de las Naciones Unidas. 2004. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Buenos Aires: Aguilar- Altea- Taurus- Alfaguara.
- Orozco, Gómez Javier. 1993. *El derecho electoral mexicano*. México: Porrúa.
- Orozco, Henríquez José de Jesús. 2009. Retos de la justicia electoral mexicana. En Ackerman John M., coordinador. *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México: UNAM.
- Pelayo García, Manuel. 1967. Derecho constitucional comparado. *Revista de occidente. Madrid*.
- Sartori, Giovanni. 1988. *Teoría de la democracia*. Alianza Universidad. Madrid.
- Schmith, Carl. 1966. *Teoría de la Constitución*. Editora nacional. México.
- Shell, Kurt L. 1980. Diccionario de ciencia política dirigida por Axel Gorlitz. Madrid: Alianza.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús. *La idiotez de lo perfecto. Miradas a la política*. México: Fondo de Cultura Económica. 2006.
- Tena Ramírez, Felipe. 1985. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- Valadés, Diego. 1998. Haciendo camino. En *El camino de la democracia en México*, compiladora Patricia Galeana. México: Archivo General de la Nación/IIJ-UNAM.
- . 2002. *Constitución y democracia*. México: Universidad Autónoma de México.
- Valdez, Andrés y Huerta Delia Amparo. 2010. Reforma electoral y calidad democrática. En *La calidad de la democracia en los procesos electorales en México*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Woldenberg, José. Aciertos, desaciertos, dudas. Periódico Reforma. México. 12 septiembre 2007.
- Zabadúa, Emilio. 1998. Los conceptos de soberanía y democracia en México a lo largo de su historia. En *El Camino de la democracia en México*, compiladora Patricia Galeana. México: Archivo General de la Nación, IIJ-UNAM.