

# Los conceptos de soberanía y democracia en México a lo largo de su historia

*Emilio Zebadúa\**

Agradezco la invitación del Archivo General de la Nación y de su directora, la maestra Patricia Galeana, para participar en la apertura de este ciclo sobre “El Camino de la Democracia en México”.

Para mí es una oportunidad personal el poder regresar al Archivo General de la Nación, donde empecé mis investigaciones, precisamente, sobre el tema de la soberanía y, ahora, desde otro lugar y otra perspectiva, tener la oportunidad de presentar algunas reflexiones que intentan vincular el proceso de construcción democrática en México con la definición o definiciones históricas que ha tenido la soberanía en este siglo en nuestro país y,

---

\* Consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Emilio Zebadúa

finalmente, relacionarlo con el papel fundamental que hoy en día juegan las elecciones y el marco jurídico electoral en México.

También es una gran oportunidad poder compartir estas reflexiones con mis colegas, la doctora Refugio González y el doctor Álvaro Matute, personas distinguidas en las materias jurídicas e históricas, quienes me han servido como referentes para mi trabajo e investigación.

Vale la pena aclarar que el concepto formal de la soberanía no ha variado en el presente, al menos en los tiempos modernos. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala: “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Y más adelante se indica que: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal”. Además, la Constitución aclara: “la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...”, y actualmente y como resultado de una reforma electoral reciente que “la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral”.

Votar en las elecciones constituye “un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular”. Éste es el mecanismo a través del cual se *integra* la soberanía formalmente. Así pues, en la Constitución y en la ley reglamentaria se establecen los mecanismos, los medios y los fines para poder competir y acceder al poder político y los órganos del Estado.

En la historia moderna del país de este siglo, la concepción de la soberanía, en este marco constitucional, no ha variado. Sin embargo, en lo particular, en el marco electoral hay una historia específica —también a lo largo de este siglo— a la que me referiré brevemente.

El Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 estableció que, al triunfo de la Revolución, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo debería convocar a elecciones para integrar el Congreso de la Unión. En este sentido, Venustiano Carranza, en el decreto

*Los conceptos de soberanía y democracia en México a lo largo de su historia*

del 14 de septiembre de 1916, estableció las bases para las elecciones de diputados al Congreso Constituyente.<sup>1</sup>

Para tales efectos, el 15 de septiembre del mismo año, Carranza emitió la convocatoria al Congreso Constituyente, el cual fue integrado a través de 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; la primera de este periodo moderno de la historia de México.<sup>2</sup>

El 6 de febrero de 1917, Venustiano Carranza promulgó una nueva Ley Electoral mediante la cual convocó al pueblo mexicano a elecciones extraordinarias de presidente de la República, de diputados y de senadores al Congreso de la Unión, a celebrarse el segundo domingo de marzo de ese año. La organización de estas elecciones extraordinarias tomaría como base el censo de 1910; la división territorial que se hizo para las elecciones de 1912, y los padrones electorales y la división municipal en secciones que se llevaron a cabo para la elección de diputados al Congreso Constituyente del año anterior.

<sup>1</sup> Al respecto, cabe recordar que el gobierno de Venustiano Carranza dominaba más de 80% del territorio nacional y eran pocos los gobiernos locales sustraídos a su dominio.

<sup>2</sup> La Ley Electoral del 19 de septiembre de 1916 fue promulgada por Venustiano Carranza, en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo de la República, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 4º reformado de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas el 12 de diciembre de 1914. Esta Ley Electoral estableció que la organización del proceso electoral recaía en primer término en los gobernadores, quienes instruían las autoridades municipales para que dividieran su municipalidad en secciones integradas de 500 a 2 000 habitantes. La autoridad municipal era responsable de nombrar a tres empadronadores por cada sección para levantar el censo electoral, asimismo se encargaba de la ubicación, instalación e integración de mesas directivas de casillas; de la impresión y distribución de boletas, e integración de Juntas Computadoras de Votos. La ley de 1919 contemplaba la integración de una Comisión que, en las Cámaras de Diputados y Senadores, examinaba la legitimidad de los nombramientos de cada uno de sus miembros. Una vez instalada la Cámara de Diputados, se constituía en Colegio Electoral y designaba una comisión de 31 miembros para revisar los expedientes electorales de la elección presidencial, posteriormente presentaba un dictamen que verificaba el pleno de la Cámara de Diputados.

*Emilio Zebadúa*

Las 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.

El 2 de julio de 1918, Venustiano Carranza, ya en su carácter de presidente constitucional, emitió la Ley para las Elecciones Federales. En esta ley se modificó la estructura responsable de preparar la elección al crear consejos responsables de las listas de electores con carácter de permanentes.<sup>3</sup> La vigencia de la ley del 2 de julio se interrumpió por el decreto de reforma del 25 de mayo de 1920, mediante el cual Adolfo de la Huerta desconoció a Venustiano Carranza como titular del Poder Ejecutivo y aplazó la celebración de las elecciones ordinarias. Pese a esto y con algunas reformas que le sucedieron,<sup>4</sup> esta ley reguló los procesos electorales de nuestro país hasta el

<sup>3</sup> La Ley del 2 de julio de 1918 modificó la estructura y las responsabilidades en la organización de las elecciones. Los gobernadores de los estados, territorios y Distrito Federal tenían la obligación de establecer el número de distritos electorales con base en el censo general que se hacía en los años cuyo último guarismo era cero (p. e. 1920, 1930), enumerando progresivamente los distritos electorales de su entidad y fijando con toda claridad su demarcación; cada distrito comprendía una población de 60,000 habitantes. Las listas electorales se actualizaban cada dos años antes de cada elección. Estas listas electorales eran responsabilidad de consejos en los niveles estatales, distritales y municipales. Por su parte los ayuntamientos conservaron la responsabilidad de la división seccional; la publicación del padrón electoral en las secciones; la entrega de la credencial para votar a cada elector; la impresión y distribución de boletas; la ubicación e integración de mesas directivas de casillas; por último, la integración de las Juntas Computadoras de Votos residió en el presidente municipal de la cabecera de distrito. En cuanto a la calificación de las elecciones, la Cámara de Diputados calificaba las elecciones distritales para diputados, y el Congreso local de cada entidad era el responsable del cómputo de las boletas para la elección de senadores, mismas que posteriormente eran calificadas por la propia Cámara de Senadores. La elección de presidente de la República era declarada por la Cámara de Diputados.

<sup>4</sup> Las reformas y adiciones que afectan la Ley del 2 de julio de 1918 para la Elección de los Poderes Federales son las siguientes: Decreto del ciudadano jefe interino del Ejército Liberal Constitucionalista (25 de mayo de 1920; Decreto que reforma a la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (7 de julio de 1920); Decreto que adiciona la

7 de enero de 1946, fecha en la que el presidente Manuel Ávila Camacho inicia un proceso de *centralización y concentración* de las atribuciones para la organización de las elecciones a cargo del gobierno federal.

El 7 de enero de 1946, el presidente Manuel Ávila Camacho expidió la Ley Electoral Federal, reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final, y de los artículos 60, 74, fracción I; y 97, de la Constitución Política. A partir de esta ley se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, como órgano superior a nivel nacional, integrado por el secretario de Gobernación, otros miembros del gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo; dos miembros del Poder Legislativo: un senador y un diputado; comisionados por sus respectivas Cámaras o la Comisión Permanente; además de dos comisionados de partidos nacionales.

De este modo se inicia un cambio sustancial con respecto al ordenamiento electoral posrevolucionario que promovió Venustiano Carranza: se pasa de una *descentralización* inicial de la organización de las elecciones que se recarga en los ayuntamientos, a una *concentración* en la organización de las elecciones en el gobierno federal. De ahí la presencia significativa de varios miembros del gabinete y de representantes del Poder Ejecutivo en la nueva estructura de la Comisión de Vigilancia Electoral que se crea en 1946. No es casualidad que la concentración del poder de organizar las elecciones estuviera en manos del gobierno federal, sino que coincide con la concentración gradual pero eficaz que se llevó a cabo a lo largo de las siguientes décadas en prácticamente todos los ámbitos del ejercicio del gobierno federal.

En la ley de 1946 —la primera ley en donde se concentra la organización de las elecciones en manos del gobierno federal—, se establece el Consejo del Padrón Electoral, órgano técnico responsable de la división territorial en distritos y de la formación del padrón electoral. Este órgano se integró, en ese entonces, con el director general de Estadística, el director general de

---

Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (24 de diciembre de 1921); Decreto que modifica los artículos 14 y 15 de la Ley para las elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918 (24 de noviembre de 1931); Decreto que reforma el artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales (19 de enero de 1942); y el Decreto que reforma varios artículos de la Ley de Elecciones de Poderes Federales (4 de enero de 1943).

*Emilio Zebadúa*

Población y el director general de Correos, todos ellos funcionarios del gobierno federal.

La ley de 1946 fue reformada mediante el decreto de reforma de la Ley Electoral Federal del 21 de febrero de 1949 presentó una nueva integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral: dos comisionados del Poder Ejecutivo; el secretario de Gobernación; un miembro del gabinete nombrado por el presidente de la República; dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, y dos miembros de los partidos políticos.

En el periodo de Miguel Alemán, diciembre de 1951, se emitió una nueva ley que modificó la estructura responsable de las elecciones<sup>5</sup> que crea la Comisión Federal Electoral —antecedente directo del Instituto Federal Electoral—, organismo que se renovaba cada tres años y que se integraba con un comisionado del Poder Ejecutivo —el secretario de Gobernación—, dos del Poder Legislativo, o sea, un senador y un diputado nombrados por sus respectivas Cámaras, tres comisionados de partidos políticos y un secretario.

<sup>5</sup> En la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 se crea la Comisión Federal Electoral, organismo que se renovará cada tres años y se integra por: un comisionado del Poder Ejecutivo —el secretario de Gobernación—; dos del Poder Legislativo: un senador y un diputado nombrado por sus respectivas Cámaras; tres comisionados de partidos políticos, y un secretario (un notario público). Las Comisiones locales se integraban con tres propietarios y tres suplentes y un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales sin voto. Los Comités Distritales electorales se integraban con tres miembros propietarios y tres suplentes y un representante propietario de cada partido político nacional sin voto. Asimismo, se crea el Registro Nacional de Electores dependiente de la Comisión Federal, con carácter permanente, encargado de mantener al corriente el registro de los ciudadanos; expedir la credencial de electores, y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el Padrón Electoral. El personal de funcionarios y empleados eran de confianza, nombrados por el presidente de la Comisión Federal Electoral. Los Comités Distritales realizaban el cómputo distrital de la elección de diputados, senadores y presidente en presencia de los representantes de partidos, dichos comités remiten los expedientes de los diputados y del presidente a la Cámara de Diputados, el de senadores lo remitían a la Comisión local. Los Comités locales realizaban el cómputo de las elecciones de senadores y remitían el expediente al Congreso local o al Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal. Se establece como derecho exclusivo de los partidos el registro de candidatos.

A esta ley se le hacen varias reformas en los siguientes años,<sup>6</sup> hasta que en 1973 se emite la Ley Federal Electoral que realiza una reestructuración total de la anterior ley y de los esquemas electorales. En ella se modifican los requisitos para la constitución de partidos políticos nacionales y, asimismo, se establece un capítulo de derechos y obligaciones de los propios partidos políticos, en los que se destaca por primera vez el derecho a acceder a la radio y televisión en tiempos de campaña. Se le da el carácter de organismo autónomo y permanente a la Comisión Federal Electoral y pasa a ser integrada con los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado, y un comisionado por cada partido político nacional con derecho a voz y voto.

Los partidos políticos intervinieron bajo ese esquema en la integración de las mesas directivas de casilla a través de propuestas que presentaban al Comité Distrital, mismo que las aprobaba en caso de consenso y, de no haberlo, las designaba el mismo Comité. Se mantenía la estructura y las funciones del Registro Federal de Electores; se estableció la credencial permanente de elector por primera vez, y se mantuvo también el derecho exclusivo de los partidos a registrar sus candidatos.

El 28 de diciembre de 1977 se crea una nueva ley, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual se sustituyó en 1987 por el Código Federal Electoral. Posteriormente, como resultado de la crisis político-electoral de 1988, en 1991 se estableció el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual fue reformado en 1992, 1993, 1994 y 1996. A partir de las reformas de 1994 y 1996 se ha venido planteando la plena *autonomía* del Instituto Federal Electoral (IFE), como órgano del Estado responsable de la organización de las elecciones, cuyo órgano máximo de dirección es integrado por un consejero presidente, ocho consejeros

<sup>6</sup> Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal (7 de enero de 1954); ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal (28 de diciembre de 1963); y Decreto que reforma los artículos 51, 52, fracción II; 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84; fracción II y párrafo final 93, fracciones II y VI, 94, fracciones I, II y III; 105, fracción VI, y 110, fracción III, de la Ley Electoral Federal (29 de enero de 1970).

Emilio Zebadía

electorales, todos ellos con derecho a voto; representantes del Poder Legislativo, uno por cada partido con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión; y un representante por cada partido nacional con registro con derecho a voz.

Con ello podemos hablar del inicio de una *tercera* etapa del proceso de organizar las elecciones, el cual coincide con un proceso de transformación mucho más profundo y amplio que se desarrolla en el país desde, quizá, unos 10 años antes a esta última reforma electoral de noviembre de 1996.

Como resultado de esta nueva estructura, la organización de las elecciones deja de pertenecer —en monopolio— al gobierno federal y, en cambio, es trasladado a un organismo público y autónomo, el Instituto Federal Electoral, que está presidido por un Consejo General, integrado (a diferencia de las distintas comisiones u órganos electorales anteriores) exclusivamente con ciudadanos *sin vínculo alguno* con el gobierno. El secretario de Gobernación, que había presidido las comisiones electorales previas, e incluso las primeras dos instancias del Consejo General del IFE, deja de pertenecer y presidir a este órgano superior para, en su lugar, pasar la dirección a un consejero presidente ciudadano y a ocho consejeros electorales ciudadanos.

Así pues, también en el proceso de la organización de las elecciones vemos un proceso de cambio histórico que coincide con las distintas etapas *grosso modo* del desarrollo político del Estado mexicano. Sin embargo, a pesar de esta historia de cambios jurídicos en materia electoral, la organización de las elecciones no estuvo en el núcleo de la *definición* real de soberanía durante la mayor parte de este siglo. Es solamente, quizás, hasta el período más reciente del México contemporáneo; o sea, aproximadamente los últimos 10 ó 15 años cuando las elecciones, y la forma de organizarlas, pasan a ocupar un lugar preponderante en la conformación de la definición de la soberanía nacional.

Antes —en otros periodos de la historia política mexicana—, la soberanía se ha resuelto o, dicho con otras palabras, se ha *materializado*, en torno a ejes distintos del desarrollo nacional. La definición de la soberanía durante la Revolución Mexicana, y en los años siguientes, en los años de la Reconstrucción (1920-1929), giró en torno, no tanto a la organización de las elecciones que no era un asunto fundamental, sino al establecimiento de los



*Los conceptos de soberanía y democracia en México a lo largo de su historia*

elementos *constitucionales, políticos e internacionales* necesarios para la construcción o la reconstrucción de un Estado nacional, siendo que las principales instituciones que en esta etapa llevaron realmente a la conformación del Estado nacional fueron la Constitución de 1917, el Banco de México, el Partido Nacional Revolucionario y otras instituciones, mas no la Ley Electoral.

En un periodo posterior, la década de los treinta, el reto histórico de la soberanía tuvo que ver más bien con la consolidación de las *bases sociales* del Estado mexicano, y sus elementos constitutivos fueron: la política educativa, la reforma agraria, el marco laboral y la expropiación de la industria petrolera.

Finalmente, desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de los años setenta —un periodo conocido alternativamente como el de “desarrollo estabilizador” o el del “milagro mexicano”— se establecieron las *bases económicas* de un modelo dominante que se fincó en la industrialización del país, el control de precios y la intervención del Estado en la economía. Éstos fueron realmente los ejes fundamentales del desarrollo nacional de ese lapso.

En cambio, la materialización de la soberanía en el periodo contemporáneo gira, en buena medida, en torno al creciente pluralismo y a la competencia entre partidos, en otras palabras, al aspecto electoral.

Así como en periodos previos de la historia, la soberanía se concretizó y se resolvió en las relaciones entre el Estado mexicano y la industria petrolera; en las relaciones financieras internacionales; en la extensión de los derechos sociales a campesinos y trabajadores, o en la industrialización del país; hoy en día, la definición de la soberanía y la determinación de su contenido y alcances pasa necesariamente por la *democracia*, y ésta por un perfeccionamiento del régimen electoral dentro del que compiten los partidos políticos.

Existe una relación que la teoría de la *transición a la democracia* reconoce entre el Estado y la democracia; más en particular, la soberanía de un Estado está íntimamente ligada actualmente a su funcionamiento como democracia moderna. La construcción del Estado que fue requisito y característica fundamental de la primera etapa de la historia política del México posrevolucionario, es reemplazada ahora por la tarea de la *construcción* de la

*Emilio Zebadúa*

democracia. Es natural y necesario que los principales esfuerzos políticos giren en torno al sistema electoral y a la competencia de los partidos políticos. Existe un consenso amplio de que un elemento distintivo de la soberanía nacional hoy en día tiene que ver con la fórmula y los mecanismos para compartir y repartir el poder dentro de un marco democrático; especialmente, porque la competencia electoral y el pluralismo caracterizan la vida del México moderno.

Así, el proceso de construcción de una autoridad electoral autónoma en manos de los ciudadanos es una tarea que se justifica y se necesita dentro de un proceso de cambio general como el que vive el país. Sólo una autoridad con estas características permite garantizar que los electores tengan confianza en el proceso y que los partidos se subordinen al régimen jurídico que organiza las elecciones. Éste es el gran reto en donde confluyen soberanía y democracia en el México contemporáneo.