

PONENCIA

BALANCE DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES Y LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

**ÁREA TEMÁTICA:
DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA**

**Grupo de Investigación El Poder Judicial en América Latina
(GIJAL)**

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, Colombia, 2013."

Dr. José Luis Ramírez Huanosto
Doctor en Derecho,
Tribunal Electoral del Poder Judicial
del Estado de Jalisco
rahua1@hotmail.com

EL PRESENTE TRATA SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL MEXICANO DONDE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES JUGARON UN PAPEL IMPORTANTE EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DONDE INSTITUTOS Y TRIBUNALES LOCALES ELECTORALES DEBEN SUJETARSE A LAS NUEVAS REGLAS JURÍDICAS DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

INTRODUCCIÓN

En México la materia electoral avanza en un proceso de tránsito a la democracia¹, en el que sus instituciones electorales se les ha asignado y han asumido un papel fundamental en su consolidación² y en la democratización de la sociedad mexicana.

José Woldenberg ha señalado que uno de los aspectos especiales de la democratización es la experiencia en la creación de instituciones, de rutinas, de leyes, de procedimientos, esto lo ha denominado como la “edificación de la obra negra” por la que transita la competencia democrática³.

El presente trabajo tiene por objeto analizar el tema de la importancia que de las autoridades electorales en el proceso de la democratización de la sociedad y del Estado mexicano, para ello metodológicamente se divide en dos rubros fundamentales⁴:

- El papel que tienen las autoridades electorales federales como sujetos para resolver conflictos en la vía institucional; y
- La protección de los principios constitucionales en los procesos electorales.

En los últimos treinta años, las reformas electorales mexicanas han sido encaminadas y desarrolladas teniendo como meta sostener que las autoridades de la materia funjan como pilares del sistema democrático mexicano:

¹ Badiou Alain, *Razonamiento Altamente Especulativo sobre el Concepto de Democracia*, en revista *Metapolítica*, volumen 4, número 14, abril-junio 2000, p. 12. El profesor Badiou aporta un concepto de democracia de Lenin, quien señalaba que la democracia debe entenderse siempre como una forma de Estado, y forma quiere decir configuración particular del carácter separado del Estado y del ejercicio formal de la soberanía.

² Cárdenas, Jaime, *Democracia Directa*, en *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano*, Volumen I, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2007, p. 141.

³ Woldenberg, José, *La Institución Federal en México y el Proceso de Consolidación Democrática*, en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*, Instituto Federal Electoral, capítulo II, México, 1999, p. 370.

⁴ Análisis comparativo a de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008, Instituto Federal Electoral, México, D.F. 2008, pp. 25, 26 y 27.

- a) Reforma electoral del año 1977 que crea y especializa a las autoridades electorales⁵;
- b) Reforma de 1996 que consolida al Instituto Federal Electoral (IFE) y crea una nueva estructura para la aplicación de la justicia electoral⁶; y
- c) Reforma Constitucional y legal 2007-2008 la que trajo consigo nuevas reglas de competencia en los procesos electorales, cambios y atribuciones en el IFE así como modificaciones respecto de la competencia y facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Legitimidad

La primera tarea de este trabajo es la aportación a una idea del significado de este vocablo, para así empezar a crear un marco conceptual en este documento. La legitimidad, es una cualidad de la institución, Estado, autoridad, régimen o sistema político, que brinda el derecho a gobernar una comunidad y que implica la aceptación de los ciudadanos a ser gobernados. Por eso es la representación del poder que es aceptado y considerado como válido en una sociedad.

En un sentido genérico, legitimidad evoca la idea de algo auténtico, justo, equitativo y razonable. Desde la visión propia de la política, la legitimidad denota la existencia, al menos en una parte mayoritaria de los gobernados, de un consenso⁷ que asegura una adecuada disciplina social, sin necesidad de recurrir a la fuerza, con sus respectivas excepciones.

⁵ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales denominada como LOPPE.

⁶ Op. Cit. Supra 3. P. 372.

⁷ A este respecto: "Pueden distinguirse, al menos, dos niveles de consenso: - consenso sobre las reglas del juego político, que es el más importante. - consenso sobre fines o medios instrumentales específicos. La falta de consenso sobre fines o medios produce conflictos políticos. La falta de consenso sobre la reglas del juego produce crisis del régimen político: de allí deriva su mayor importancia y la mayor gravedad de su carencia." ARNOLETO, Eduardo Jorge; Curso de teoría política; 2007; p. 253; Consultado en: www.eumed.net/libros/2007b/300/ Fecha de la consulta: 3 de julio de 2011.

Vista la legitimidad desde esta lente, se convierte en un elemento integrador de las relaciones políticas de mando y obediencia. El consenso por su parte va a ser el acuerdo o afinidad que hay entre los integrantes de una sociedad específica, respecto de valores culturales y normas; y en niveles más profundos y detallados, a la determinación de los objetivos y de los medios más acordes para lograr alcanzarlos.⁸

Esto implica que la legitimidad es una condición para que el gobernante, el Estado o la institución, tengan la posibilidad de gobernar en paz y sin el uso de la fuerza, porque el gobernado cree en el derecho de gobernar de la entidad que lo gobierna. A estos se debe que aquellos que gobiernan, trátense de personas físicas o instituciones, continuamente tienen como meta mantener y generar el reconocimiento de la legitimidad de su ejercicio político.

Una institución política es legítima cuando los ciudadanos creen que es la apropiada para ellos, debido a que sus objetivos y las razones de su existencia contribuyen positivamente a la generación de desarrollo y bienestar social. Adicionalmente la legitimidad de una institución política se complementará a través de su actividad en el campo social, al cumplir cabalmente con los motivos y razones de su creación. Tradicionalmente han existido dos tipos de legitimidad: la sagrada, que cataloga al poder como algo de origen divino; y la secular, que se fundamenta en el acuerdo de los ciudadanos o gobernados.⁹

La legitimidad en sí misma tiene sus raíces en las actitudes, valores, creencias, sentimientos e intereses del gobernado. Por ello es que radica a un nivel subjetivo,

⁸ Ídem.

⁹ Desde el punto de vista teórico, la legitimidad tiene su explicación en varias teorías. Un primer grupo postula que principios y prácticas obligan al pueblo a obedecer a un gobierno. Con fundamento en estos dos elementos es que se determinará sí se ejerce el poder de forma legítima o no. Por ejemplo: el caso de los reyes, cuyo poder se basa en el derecho divino. Como es de entenderse esos principios y prácticas van a varias de sociedad a sociedad y de un periodo de tiempo a otro. El segundo grupo de teorías sobre la legitimidad, la consideran como un fenómeno histórico en donde no están de por medio principios o cuestiones de naturaleza moral o religiosa, por eso es que un sistema político, una institución o un gobernante serán legítimos siempre y cuando hayan tenido su origen en un acuerdo y consenso popular. INEP; Diccionario Electoral; vocablo: legitimidad; Consultado en: <http://www.diccionario.inep.org/L/LEGITIMIDAD.html> Fecha de consulta: 1 de julio de 2011.

lo que representa un terreno inestable, puesto que estarán inmersas directrices que tienen su génesis en el nivel cultural¹⁰ y en el tipo o perfil de cada sociedad¹¹ que está organizada y gobernada por un Estado.

Entonces, la legitimidad es un elemento fundamental para el Estado Democrático. Por eso es indispensable que las autoridades que integran este tipo de entidad pública, sean consideradas como legítimas, no sólo desde el hecho y en el momento de su nombramiento, sino durante todo el tiempo que realicen sus funciones. Al ser legítimos los actos ejecutados por ellas tendrán la misma calidad, encontrándose dentro de estos últimos los procesos electorales.

La legitimidad es indirectamente un control del poder en el Estado Democrático, porque:

“El poder debe plegarse ante un imperativo triple: debe mantenerse a distancia de posturas partidistas y de intereses particulares, es decir, ser imparcial (*“legitimidad de imparcialidad”*); tomar en cuenta las expresiones plurales del bien común, y reconocer todas sus singularidades (*“legitimidad de flexibilidad”*); la necesidad de desarrollar instituciones y autoridades independientes y cortes constitucionales para facilitar la emergencia de un arte de gobernar más atento a los individuos y a las situaciones particulares, legitimidad de proximidad”).”¹²

La actividad de los distintos organismos estatales se constituye en la herramienta y el nicho en donde se estará generando constantemente la legitimidad del Estado.

¹⁰ Dentro del cual está ubicada la educación, la idiosincrasia, necesidades personales, planes de vida individuales y colectivos, etcétera. “Los principales factores de tergiversación del consenso, y por ende de la legitimidad, son: - las interferencias del poder: manipulaciones de la información, actos secretos, doble discurso, ejercicio del poder invisible. - las mistificaciones ideológicas: cada ideología es una visión parcial y sectaria de la realidad social y sus objetivos; y entraña un modo de legitimar el poder, también parcial pero presentado como absoluto.” Arnoletto, Eduardo Jorge; ob. cit. Supra 5, p. 255.

¹¹ No se piensa igual en una sociedad en donde la actividad agrícola es la dominante, a una sociedad industrial.

¹² Burgos, Elizabeth; Consultado en: <http://teodulolopezmelendez.wordpress.com/2008/10/01/la-legitimidad-democratica/> Fecha de la consulta: 2 de julio de 2011. Esta cita fue tomada de la reseña elaborada respecto de la obra de Pierre Rosanvallon llamada: Legitimidad democrática.

Una de las acciones de mayor trascendencia y fuente de legitimidad es la autoridad electoral, que tienen a su cargo entre otras actividades todo lo relacionado con los procesos electorales.

En razón de lo anterior, es que los efectos que trae consigo la legitimidad, la falta de legitimidad o el proceso de su pérdida, se reflejen de forma directa en la gobernabilidad o ingobernabilidad de un Estado Democrático. En este punto es en donde se redimensiona la actividad de los órganos electorales, la cual debe de estar ajustada a lo prescrito por la norma jurídica electoral.

Legitimidad y legalidad.

Una primera idea que marca la importancia de este binomio en materia de democracia y particularmente tratándose de procesos electorales dentro de un Estado Democrático¹³, es que la legitimidad no existe como algo separado de la legalidad, porque la primera encuentra en esta última su nicho de existencia. La afirmación por sí sola justifica la inserción y estudio del tema en este documento.

La legalidad y la legitimidad existen en una atmósfera de constante interacción, en la cual algunas veces son coincidentes, pero en otras, divergentes y contrapuestas. La legalidad es una cualidad y un requisito del poder en la organización de los Estados del siglo XXI. Un poder calificado como legal es aquel que tiene su génesis en un marco jurídico y se ejerce de conformidad con lo prescrito por las normas jurídicas que integran este último.

El poder visto desde esta perspectiva se convierte en el fundamento del llamado “estado de derecho”. El principio de legalidad implica la sujeción del poder a la ley, aunque tolera la discrecionalidad de ese poder, no admite su ejercicio arbitrario. Esto es así, porque las normas jurídicas son generales, abstractas e impersonales.

¹³¹³ Para Giovanni Sartori: “(...) la democracia es un ideal inalcanzable que debe ser creído para su subsistencia. Define la democracia liberal como un sistema político basado en el poder popular: la titularidad del poder pertenece al pueblo mientras que su ejercicio es confiado a los representantes periódicamente elegidos por el pueblo. (...)” Llamazares, Iván; Modelos y teorías de la democracia; p. 1; Consultado en: <http://campus.usal.es/dpublico/areacp/materiales/5.1.modelos.pdf> Fecha de consulta: 5 de julio de 2011.

El gobierno de las leyes visto como “estado de derecho”¹⁴ se contrapone al gobierno de los hombres, siendo posible verlo expresado en:

“(…) - la tesis weberiana del estado moderno racional y legal, cuya legitimidad formal se funda en el ejercicio del poder conforme a las leyes. La teoría kelseniana del ordenamiento jurídico como cadena de normas que crean poderes y de poderes que crean normas, a partir de una "norma de las normas" ("grundnorm") de la que depende la validez de todas las otras normas y poderes.”¹⁵

De esto se desprende nuevamente la relación entre legitimidad y legalidad¹⁶, en el plano de la existencia de una forma de concebir al Estado.

Es así como la legitimidad formal de este último se basa sustancial y esencialmente en el ejercicio del poder sujeto al orden jurídico normativo. Desde el punto de vista de la postura de Hans Kelsen, se percibe como el derecho como fuente del poder y a la vez el poder es fuente del derecho, lo cual tiene como base teórica la idea de validez y jerarquía de las normas jurídicas.

La legalidad puede ser entendida de formas diferentes, tomando como base los distintos niveles de relación entre la ley y el poder:

¹⁴ A este respecto: “En el estado de derecho, cabe diferenciar el gobierno "per leges" del gobierno "sub leges". El primero es el ejercicio del poder por medio de normas generales y abstractas, como es el caso típico del legislador constituyente, que sólo opera "sub leges" respecto de esa "grundnorm" de la que habla Kelsen. El segundo es el ejercicio del poder mediante órdenes individuales y concretas pero ajustadas a la ley preexistente, como es el caso típico del juez, que sentencia sobre casos particulares según la normativa vigente.” Arnoletto, Eduardo Jorge; ob. cit. Supra 7; p. 252.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Esto no siempre es así, pues en algunos casos la legitimidad no se vincula a la legalidad, por ejemplo en México, cuando faltaba la elaboración de un nuevo código electoral para las elecciones a principios de la década de los noventa (1991). En estos y otros casos, la legitimidad está vinculada a un ideal respecto del cual se tendría que crear el marco jurídico que lo hiciera una realidad, que lo materializara.

- Relación entre la ley y el gobernante: el gobernante no está nunca exento del dominio de la ley, sobre todo de las leyes constitucionales del país, emergentes de la tradición o del pacto constitutivo del estado;
- Relación entre el gobernante y los gobernados: los gobernantes deben ejercer el poder mediante leyes, o sea, normas válidas para todos; y sólo excepcionalmente mediante decretos o resoluciones particulares.
- Aplicación de la ley a casos particulares: los jueces deben sentenciar, no según su criterio personal sino de acuerdo a las prescripciones legales y conforme al principio: "no hay crimen ni pena sin ley anterior al hecho"¹⁷

Como se percibe de esta cita, existe una cadena de sujeción del poder, que parte de la ley y que termina con la aplicación de la misma a los casos particulares y concretos. Todo acto de poder debe estar sujeto a la norma jurídica. Toda función de una entidad que tengan *imperium* y que forma parte del Estado se ajustará a lo prescrito por la ley. En este contexto de control nace propiamente la legitimidad de quien gobierna o ejerce el poder.

Estas ideas son aplicables a las autoridades electorales, cuyo funcionamiento y ejercicio de sus facultades deberá de estar sujeto a la ley electoral, para que de esta manera los procesos a su cargo tengan el calificativo de legítimos a los ojos de los gobernados.

Como se afirmó al inicio de este subtema, legitimidad y legalidad están en constante interacción que en algunos casos se materializará en una tensión. De acuerdo con esto:

“Max Weber, en su célebre análisis de la tensión entre legalidad y legitimidad, señala la existencia de tres tipos diferentes de legitimidad:

¹⁷ *Ibíd*em; p. 253.

- La legitimidad carismática, cuando el acatamiento y consenso que avalan al jefe se originan en su "carisma", en ese ascendiente personal cuasi-religioso y cuasi-mágico que algunos hombres tienen, quizás relacionado con su condición prototípica de una raza, cultura o generación.
- La legitimidad tradicional, que es aquella adhesión y respaldo que emerge del tiempo, de la consagración histórica, de la tradición popular.
- La legitimidad racional, que es aquel consenso emergente de una normativa jurídica con vigencia sociológica, que respalda el acceso al poder y su ejercicio.

Cuando los gobernados han participado en la elaboración de tales normas, se produce una legitimidad democrática. Esta legitimidad no se subsume en la legalidad; la sobrepasa. La legalidad es un concepto puramente jurídico. La legitimidad es un concepto político, más sutil y ponderable.”¹⁸

No debe pasarse por alto, que en un estado de cosas ordinario y normal, esto es, en un “estado de derecho” la legitimidad se vincula a la legalidad, sin embargo, en un proceso de transición esa unidad desaparece, no siendo suficiente los procesos legales para que haya legitimidad, incluso en algunos casos generan lo contrario, ilegitimidad. Los únicos instrumentos que restablecen el vínculo legitimidad – legalidad serán la concertación y el consenso.¹⁹

La actuación de la autoridad electoral acorde al marco jurídico, a la concertación y consenso serán la base para que los procesos electorales sean considerados legítimos por parte de los gobernados. En esto juega un papel fundamental la transparencia en la actuación y satisfacciones de los objetivos que tienen que cumplir cada una de las autoridades electorales.

¹⁸ Ibídem; p. 255.

¹⁹ Sánchez, Jaime; *Cofipe: de la legitimidad a la legalidad; Vuelta*; No. 166; septiembre 1990; pp. 58. La versión electrónica puede ser consultada en: <http://letraslibres.com/pdf/2975.pdf>

La credibilidad de las autoridades electorales

Las autoridades electorales tienen además de todas sus atribuciones y obligaciones formales, esto es, de aquellas que están precisadas por las normas jurídicas electorales, funciones encaminadas a garantizar credibilidad y eficacia.²⁰

Uno de los grandes problemas de la legitimidad es la falta de credibilidad y eficacia de los procesos electorales, lo cual trae consigo inestabilidad e ingobernabilidad en el ámbito político, económico y social. Es por eso que las autoridades electorales y todos los agentes que tienen una función vinculada a la actividad electoral, se convierten en factores de cambio y a la vez de fortalecimiento de la democracia.²¹

“Las organizaciones electorales deben garantizar que los procesos electorales se lleven cabo respetando los principios rectores universales que rigen las justas democráticas del sufragio, enmarcados dentro de reglas diáfanos de publicidad, eficacia, imparcialidad, proporcionalidad, secreto del voto, publicidad de los escrutinios y capacidad electoral.”²²

Será a través de ellos que se creará y, en su caso, se fomentará la cultura política del Estado en su ámbito local, regional o nacional. La credibilidad derivada de la legitimidad de las autoridades electorales será la fuente principal para que los procesos electorales sean reconocidos como legítimos por los gobernados.

Hay que tomar en cuenta, que la credibilidad de los procesos electorales no es una idea o atributo que se genere de un momento a otro, es más bien producto de un periodo de tiempo prolongado y de un conjunto de acciones por parte de los actores

²⁰ Esta sección se ha basado fundamentalmente en el documento siguiente: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL; El organismo electoral como agente de cambio en la organización de los procesos electorales democráticos, la promoción de la participación ciudadana y la generación de condiciones para una mejor oferta electoral y la consolidación de los sistemas de partidos políticos. El caso de Colombia; VII Conferencia UNIORE; Ciudad de Panamá, Panamá; s/ a;

²¹ Los elementos constitutivos de la democracia son: 1. Pluripartidismo: que ha de dar respuesta a estas dos necesidades: libertad e igualdad. 2. Mayoría y minoría: la democracia es procedimentalmente la regla de la mayoría para la resolución de conflictos. No es un poder absoluto, exige respecto a los derechos de las minorías. La conflictividad s que ésta puede reducirse.” LLAMAZARES, Iván; ob. cit.; p. 2.

²² *Ibidem*; p. 4.

electorales, pero fundamentalmente de las autoridades que tienen a su cargo ese tipo de funciones o tareas. Para esto no sólo se requiere de recursos económicos o jurídicos, sino lo fundamental radicará en los recursos humanos.

Otro aspecto importante que se relaciona con la credibilidad de los procesos electorales y de las autoridades que los tienen a su cargo, es su capacidad de adaptación al cambio y evolución social.

“Los organismos electorales deben ser receptivos al cambio e ir de la mano con esas circunstancias objetivas de carácter político, tecnológico, jurídico y social, que se modernizan y transforman, con el fin de actualizar sus procedimientos.”²³

No debe pasarse por alto, que una alta participación ciudadana en la toma de decisiones, depende del grado de legitimidad que tengan las autoridades competentes en los procesos electorales que están a su cargo. A su vez esa legitimidad será producto de la credibilidad que tiene el electorado en el aparato electoral.

“Esta participación se canaliza mediante el fortalecimiento y la efectiva democratización de los partidos políticos y garantizando la efectividad y transparencia de las instituciones responsables de la administración electoral.”²⁴

Como se ha sostenido, la credibilidad de las autoridades electorales es un elemento fundamental en la legitimidad de los procesos electorales, por ello es que trasciende al ámbito de los propios partidos políticos y demás actores, puesto que les permite legitimarse como grupos independientes. Esto es así, porque son creadoras y constructoras de la voluntad popular, lo que las convierte en

²³ Ídem; p. 4

²⁴ Ibídem; p. 3.

responsables de garantizar y ejecutar las disposiciones legales que reglamenten las actividades electorales.

La democracia y la legitimidad de los procesos electorales

En este apartado del documento se demostrará que las reglas que aplican a la democracia son fuente de legitimidad para los procesos electorales. En la medida que sean observadas esas directrices, en esa misma forma lograrán alcanzar su legitimidad los procesos electorales a cargo de las autoridades competentes.

Antes de entrar de lleno en el tema, hay que comentar que la democracia posee muchos significados, de tal manera que no es posible entenderla a través de una sola idea. Robert Dahl ha propuesto cinco criterios para definirla:

- a) La participación efectiva;
- b) La igualdad política;
- c) El entendimiento ilustrado;
- d) El control de la agenda por parte de los ciudadanos; y
- e) La garantía de igualdad básica en las facilidades.²⁵

Por su parte Giovanni Sartori divide el concepto de democracia en:

“Los cinco elementos de la democracia son: la soberanía popular, el principio de la mayoría, el individuo persona, la democracia liberal, y finalmente, el estado de los partidos políticos. La democracia es un principio de legitimidad. La democracia es un sistema político. La democracia es un ideal.”²⁶

²⁵ Mercado, Asael y Nicolás Gallegos Magdaleno; La crisis de la democracia en México; Universidad Complutense de Madrid; Nomadas; Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas; No. 17; 2008.1.; España; p. 1. Consultado en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/17/asaelmercado.pdf> Fecha de la consulta: 5 de julio de 2011

²⁶ *Ibidem*; p. 2. Esta cita fue tomada por SARTORI, Giovanni; Elementos de teoría política; Alianza Editorial; España; 1992; pp. 38 a 61

Esas reglas se vinculan a dos aspectos fundamentales: las reglas que sostienen el principio de la ciudadanía y las reglas que aseguran el control democrático.

Las primeras son las siguientes:

- a) Cada uno de los miembros de la comunidad política que ha alcanzado la mayoría de edad es un ciudadano;
- b) Cada ciudadano tiene idénticos derechos;
- c) Todos los ciudadanos gozan de libertad para asociarse, difundir sus ideas, votar y ser votados;
- d) Una gran mayoría de ciudadanos tiene derecho a decidir; y
- e) Las minorías tienen derecho a exigir y la posibilidad de convertirse en la mayoría que decide.

Por su parte las reglas de control son básicamente cuatro:

- a) Hay mecanismos para distribuir y controlar institucionalmente el poder;
- b) El poder debe someterse al imperio de la ley;
- c) Las decisiones de la mayoría no pueden causar un agravio a los derechos que poseen los integrantes de la minoría;
- d) Los gobernantes deben de rendir cuentas de sus acciones con regularidad y bajo un proceso claro y preciso.

Estas directrices en su conjunto constituyen el cimiento de la democracia y son los presupuestos fundamentales de legitimidad que tienen que poseer las autoridades electorales y en vía de consecuencia los procesos de esta naturaleza. Son también denominadas “las reglas del juego democrático”.

La exigencia para su presencia y materialización es la existencia de un acuerdo generalizado o cuando menos mayoritario de las fuerzas sociales y políticas de un Estado. De entre todas esas reglas sobresale como principio básico el relativo a la regla de la mayoría, convirtiéndose en condición necesaria para la existencia del régimen democrático.

Un factor que funciona como variable en la legitimidad de los procesos electorales y, a su vez en la legitimidad de las autoridades electorales, es la crisis de legitimación que sufre la democracia. Por eso en la medida que se comporte esa variable, en esa misma forma se reflejará en la legitimidad o no de esos procesos y aquellas autoridades.

La crisis de la democracia en el mundo desarrollado tiene su origen en el hecho de que la democracia electoral es sumamente vulnerable de ser sabotada por las élites. Se ha convertido en un sistema que promueve la competencia entre facciones de esa elite, lo que trae como resultado la exclusión de cualquier sector no perteneciente a ese estatus y, la eliminación de cualquier movimiento de cambio que transforme esa estructura social elitista.

Entrar a la competición de un cargo público de elección popular es prohibitivamente caro, por eso sólo los ricos o aquellos que son respaldados por estos últimos van a ser los que usualmente compitan. A ello se debe que las masas elijan a sus representantes, pero dentro de aquellos que pertenecen a un limitado grupo de personas, que en apariencia pertenecen a diferentes facciones dentro y fuera de los que detentan el poder, pero que realmente responden a los intereses de esa elite.²⁷

Desde la visión de una clase social, el sistema es útil para mantenerse dentro de esa posición privilegiada, pues el pueblo se compromete cada cierto tiempo a elegir a sus representantes, que son aquellos que forman parte de esa elite, trayendo como resultado que las elecciones conviertan a los votantes en sujetos activos y participantes de la legitimación del “statu quo” social y económico.

El escenario descrito referente a la democracia se convierte necesariamente en un gran obstáculo para que las autoridades electorales tengan un alto grado de legitimidad por parte de los ciudadanos. Esto sin duda se reflejará en la actividad de

²⁷Véase; Bello, Walden; La crisis global de la legitimidad de la democracia liberal; Consultado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechES/09bello.pdf> Fecha de la consulta: 6 de julio de 2011.

esas autoridades, entre ellas, los diferentes procesos electorales. A continuación se explica que debe entender un estado constitucional al elemento conocido como: “autoridad electoral”.

La autoridad electoral

En el sistema jurídico electoral mexicano, el término autoridad cuenta con diversos calificativos, ya sea para referirse a la de tipo administrativa o a la jurisdiccional.

El diccionario jurídico de la Universidad Autónoma de México (UNAM), el concepto de autoridad pública se refiere a tres aspectos: a) El poder público en sí mismo o fuerza pública; b) El funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza; y c) El órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza²⁸.

Esta noción de autoridades electorales se complementa con la clasificación de dichas autoridades, lo que hace que el panorama se amplíe y clarifique para los fines de este documento. En este tenor, en México se distribuye a las autoridades electorales en dos grupos importantes:

- Aquellas que posibilitan y fomentan la participación, inmediata y directa, de los ciudadanos, organizaciones, agrupaciones y partidos políticos en la vida democrática del país, y por ende en los procedimientos electorales²⁹; y
- Aquellas encargadas de la aplicación de las normas constitucionales y legales para la organización y calificación de las elecciones tendientes a la renovación periódica de los poderes legislativo y ejecutivo, ayuntamientos y de la asamblea de representantes del Distrito Federal.

Con lo hasta ahora analizado se está en mejores condiciones para determinar el rol que desempeñan las autoridades electorales en el desarrollo de los procesos

²⁸ Diccionario Jurídico de la UNAM, editorial Porrúa, México, 1998, p. 287.

²⁹ Galván, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, editorial Porrúa, México, D.F., p. 3.

electorales y en la democracia mexicana. Uno de esos papeles es que sirven de fuente de legitimación de los procesos electorales brindándole a la sociedad mexicana una instancia confiable y segura para proteger y blindar su derecho a decidir cómo gobernarse.

Papel de las autoridades electorales federales como sujetos para resolver conflictos en la vía institucional frente a los derechos humanos

Ya se ha adelantado algo de este tema, abundando en ello Robert Dahl señala que un gobierno democrático se caracteriza por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos³⁰.

Jaime Cárdenas comenta que las posibilidades de modificación de los regímenes autoritarios hacia los democráticos tienen más de una explicación y que esto seguramente es el producto de la desconfianza de los ciudadanos hacia regímenes autoritarios y totalitarios que les niegan canales de expresión y que tienden a violar derechos humanos en un clima de estabilidad ajeno a las instituciones confiables del Estado de derecho democrático³¹.

En México las autoridades electorales³² han jugado un papel muy importante en la resolución de conflictos electorales de los individuos o agrupaciones que participan en el proceso electoral. Pero no sólo eso, sino que también son fuente de cultura electoral, realizando una serie de actos de información, asesoría, credencialización.

En el ámbito administrativo electoral, ha sido el IFE quien en veinte años de vida institucional ha concentrado y ejecutado dentro de su marco de acción y competencia actividades electorales a través de decisiones colegiadas, arbitraje y

³⁰ Dahl, Robert A., *La Poliarquía Participación y Oposición*, Serie Universitaria REI, México, D.F. p. 13. Además a este comentario, en la obra se señala que el término *Democracia* se utiliza para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos los ciudadanos, sin importar al autor, si ese sistema existe hoy en día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro.

³¹ Véase Cárdenas Jaime F, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. P. 19.

³² Comprendidas dentro de la noción que se utiliza en este documento.

procedimientos claros e incontrovertibles, éste ha sido uno de sus objetivos torales en el avance de la democratización en México³³. El Instituto además ha contribuido a la transición democrática de poder en México, a la integración y renovación de los poderes federales.

Algunos ejemplos de esas acciones del Instituto desempeñadas de forma integral y directa son las siguientes³⁴:

- Elaboración del padrón electoral;
- Capacitación electoral a ciudadanos elegidos por sorteo;
- Preparación de la jornada electoral, escrutinio, cómputo y otorgamiento de constancias;
- Atención a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; y
- Servicio profesional electoral como responsables directos de la organización de las elecciones.

La última reforma constitucional y legal mexicana facultó al Instituto Federal Electoral (IFE) en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, por lo que el Instituto tiene un papel trascendental en el desarrollo de los procesos electorales locales³⁵.

En estos aspectos del rol institucional del IFE en la solución de conflictos por la vía institucional, existe además una relación significativa con la justicia electoral.

Hans Kelsen señala que:

“La función del Estado que conocemos con los nombres de jurisdicción o administración de justicia, se encamina esencialmente a la realización de acto coactivo o su preparación procesal. En este sentido, constituye una

³³ Op. Cit. Supra 3. p. 374.

³⁴ Ibíd. pp. 374 y 375.

³⁵ Base III, Apartado A, del artículo 41 constitucional.

función estatal en sentido eminentemente formal; es función del Estado en el sentido formal de la palabra.”³⁶

Así como el IFE ha tenido un papel fundamental en la vida democrática de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha jugado con ese rol. La máxima autoridad en materia electoral ha resuelto diversos conflictos por la vía institucional, a través de sus decisiones en juicios y recursos que consolidan cada vez más la justicia electoral mexicana.

La protección de los principios constitucionales en los procesos electorales y los derechos humanos

Uno de los papeles fundamentales en la democratización de México, ha estado a cargo del TEPJF, y esto a través de sus distintas resoluciones, las que han ponderado en ellas el tutelar los principios constitucionales de los procesos electorales celebrados en el país.

Pedro Esteban Penagos López³⁷ ha señalado que la función jurisdiccional en materia electoral es garante de las promesas democráticas establecidas en la Constitución Federal, y, por tanto, resulta de suma importancia el estudio y aplicación de los valores y principios constitucionales rectores de esta labor³⁸.

Adicionalmente debe resaltarse que los principios realizan funciones muy importantes como³⁹:

- La aportación al esclarecimiento del sentido de otras normas⁴⁰;
- La orientación a la actividad de los juristas al momento de crear una norma⁴¹;

³⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *Concepciones de la Democracia y de la Justicia Electoral*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, número 22, México, D.F., p. 26.

³⁷ Magistrado de la Sala Superior del TEPJF

³⁸ Penagos López, Pedro Esteban, *Los Principios Constitucionales de la Justicia Electoral Estatal*, en *La Justicia Constitucional de las Entidades Federativas*, Memorias de la Cuarta Mesa Redonda, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 17.

³⁹ Op.cit. p. 18. Esto principios fueran tomados por el autor citado de Norberto Bobbio.

⁴⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis número XXXIII/2009 del TEPJF, Cuarta Época, que dice al rubro: INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.

- El proporcionar criterios conforme a los cuales se resuelve un problema jurídico que no tiene regulación normativa⁴²;
- Señalan los cauces dentro de los cuales se puede ejercer cierta competencia⁴³;
- Reconocen o legitiman la validez de las fuentes del derecho⁴⁴; y
- Posibilitan el ordenamiento o la estructuración del material jurídico⁴⁵.

Entonces el papel que ha jugado el TEPJF en la democratización de México ha sido y es de suma importancia, porque ha resuelto conflictos a través de la fijación de criterios relevantes, ha tutelado principios constitucionales en la materia electoral, ha establecido competencias a través de soluciones a problemas jurídicos y ha esclarecido y orientado en razón a la aplicación de normas, con lo que se ha brindado legitimidad a los procesos electorales al constituirse en una instancia generadora de seguridad jurídica para los actores políticos y a los integrantes de la sociedad mexicana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), señaló en la acción de inconstitucionalidad 30/2005 que para el análisis de las leyes relativas a la materia electoral, es necesario acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en la Constitución⁴⁶, porque en materia electoral, el análisis de las leyes relativas es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos

⁴¹Op. Cit., Jurisprudencia 01/2005, Tercer Época, que dice al rubro: APELACIÓN. CASO EN QUE LA PUEDEN INTERPONER LOS CIUDADANOS (Legislación de Michoacán).

⁴²Ibíd., Jurisprudencia 31/2009, Cuarta Época, que dice al rubro: CONSEJEROS DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES. LA NORMA QUE DETERMINA LA CONCLUSIÓN ANTICIPADA DEL PERIODO DE ENCARGO DE AQUELLOS QUE SE ENCUENTRAN EN FUNCIONES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

⁴³Ibidem., Jurisprudencia 9/2010, Cuarta Época, que dice al rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES.

⁴⁴Idem., Jurisprudencia 3/2010, Cuarta Época, que dice al rubro: CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A ESTABLECERLA EN SU NORMATIVA.

⁴⁵Idem., Jurisprudencia 21/2009 de la Sala Superior del TEPJF, Cuarta Época que dice al rubro: PERSONERÍA PARA EFECTOS DE LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL CASO DE LAS COALICIONES. AL DETERMINARLA TAMBIÉN SE DEBE ATENDER A LA INTENCIÓN DE QUIENES SUSCRIBEN EL CONVENIO DE COALICIÓN.

⁴⁶Op. Cit. Supra 19, p. 18.

previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Con respecto a la importancia de la autoridad jurisdiccional electoral en la contribución del proceso de democratización de México, se cita a Carlos Santiago Nino:

“El poder de los tribunales para rever (sic) la constitucionalidad de las normas jurídicas sancionadas por órganos democráticos es una de las características centrales de las democracias constitucionales o liberales”⁴⁷

De la simple lectura de esta cita se desprende claramente la trascendencia que tiene la actividad de los órganos jurisdiccionales electorales, y se infiere que con esos actos se están produciendo y creando las condiciones necesarias para que haya una imagen social y política de legitimidad hacia los procesos electorales por estar ajustados a un marco jurídico, contribuyendo de forma definitiva a la creación y mantenimiento del Estado de Derecho.

Importancia de las autoridades electorales en la democratización de México en razón a la reforma sobre derechos humanos

Comenta Jaime Cárdenas Gracia que el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición ahí donde hubieren ocurrido el establecimiento de una legislación electoral imparcial y la búsqueda de mecanismos constitucionales entre los actores políticos que se alejen de los juegos de suma cero, son parte de la etapa de democratización⁴⁸.

Entonces, ¿Cuáles son aquellos puntos importantes por lo que las autoridades electorales han influido en la democratización de México? A continuación encontramos algunas respuestas:

⁴⁷ Santiago Nino Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa S.A, serie filosofía del derecho, Barcelona, España, 1997, p. 258.

⁴⁸ Op. Cit. Supra 10, p. 31.

- Las reformas electorales de los últimos treinta años consolidaron el papel institucional de las autoridades electorales;
- Las autoridades electorales al resolver diversos conflictos por la vía institucional, contribuyeron en el logro de un estado democrático (resultado) y dentro del proceso de democratización (medio para lograr ese resultado);
- La actividad realizada por las autoridades electorales en México contribuyó en el proceso de democratización como una fuente de legitimación del poder político.

En las manos de las autoridades electorales mexicanas está la protección y aceptación de la legitimidad del poder político a través de procesos electorales basados en la tutela de los principios constitucionales.

Comenta Robert A. Pastor que, la legitimidad de una elección se centra en las opiniones de los actores políticos clase, y determina que una elección puede ser considerada “libre y justa” si “todos los partidos principales respetan el proceso y respetan los resultados”⁴⁹. Entonces nuevamente se resalta la importancia de las autoridades electorales y esto va ligado a la legitimidad.

La legitimidad produce efectos en diversos campos:

a) Hacia la gobernabilidad, estabilidad económica, social y política dentro del Estado Mexicano. Legitima el uso y la posesión del poder político, lo que hace que la toma de decisiones de gobierno tenga el reconocimiento de partidos, lo que además implica un apoyo determinante para su acatamiento y cumplimiento a nivel institucional y social, genera una atmósfera de seguridad y confianza en la ciudadanía;

⁴⁹ Pastor, Robert A.; Mediating Election, Journal of Democracy, volumen 9; 1988, p. 159

b) Imagen internacional de México. Ya que se apega a las exigencias de organismos internacionales colocando al país dentro de un grupo de Estados democráticos;

c) Control del poder político por medio de instrumentos y procesos que no responden ni se fundamentan en intereses particulares o sectoriales, sino en las directrices axiológicas (valores) del derecho; y

d) Contar con instancias legitimadas jurídicamente para conocer de los asuntos en materia electoral, brindando a las fuerzas sociales y en particular políticas que garanticen la legalidad, seguridad jurídica e imparcialidad en los actos originados con motivo de la actividad electoral.

Entonces, la legitimidad es elemento de la actuación de las autoridades electorales, y ello brinda seguridad para que los procesos electorales sean más competitivos y confiables a los actores políticos y sociales, esas autoridades contribuyen decisivamente en alcanzar un grado excelencia política en el campo de la materia electoral.

Por lo anterior, las autoridades electorales procurarán en los procesos electorales lo siguiente:

- Buscar la consolidación de un servicio profesional electoral de carrera, esto en razón futuros procesos electorales y de la competitividad alcanzada en los anteriores;
- Seguir garantizando la competitividad de los procesos electorales futuros⁵⁰; y

⁵⁰ Op. Cit, Supra 3, p. 378. El Dr. Woldenberg Karakowsky señala que uno de los retos de las autoridades electorales es la obligación conjunta con los partidos políticos, de mostrar que las elecciones son el camino abierto, transparente, y que son una vía efectiva para el cambio social.

- Actuar bajo la legalidad y sobre todo en la tutela de los principios constitucionales de los procesos electorales⁵¹.

Así, la pregunta que se formula en el desarrollo de este subtema se contesta de la siguiente manera:

1. La importancia de las autoridades electorales en la democratización de México radica en ser una fuente de legitimación del poder político, lo que trae como resultado gobernabilidad y estabilidad social;
2. El papel de las autoridades electorales en los procesos electorales contribuye a la resolución de conflictos por la vía institucional, sirviendo de válvula de escape e instancia de eliminación de problemas políticos y sociales, debido a que sus decisiones son respetadas por los actores políticos; y
3. La legitimación y legitimidad que genera el actuar de las autoridades electorales en los procesos de esta naturaleza, es producto de la legalidad y seguridad jurídica de sus decisiones las que tienen como columna vertebral la tutela de los principios constitucionales.

⁵¹ Los principios constitucionales que sustentan los *procesos electorales* se encuentran insertos en diversos artículos de la Carta Fundamental Mexicana. Estos principios se pueden clasificar en siete puntos de importancia: 1. *Rectores de la materia*; 2. *Características del Sufragio*; 3. *Equidad en la competencia electoral*; 4. *Laicidad*; 5. *Constitutivos de una elección*; 6. *Neutralidad del Poder Público* y 7. *Control Constitucional y legal*.

BIBLIOGRAFÍA.

Básica

- Análisis comparativo a de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008, Instituto Federal Electoral, México, D.F. 2008
- Cárdenas Gracia Jaime, *La Argumentación como Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005
- Cárdenas Gracia Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, UNAM, México, 1994
- Cossío Díaz, José Ramón, *Concepciones de la Democracia y de la Justicia Electoral*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, número 22, México, D.F
- Dahl Robert A. *La Poliarquia, participación y oposición*, editorial rei, primera edición, México, 1993
- Huber Olea y Contró Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Editorial Porrúa, México, 2005
- Revista *Metapolítica, Democracia Transparente*, Volumen 4, número 14, abril-julio, 2000
- Pastor, Robert A.; *Mediating Election*, Jornal of Democracy, volumen 9; 1988
- Penagos López, Pedro Esteban, *Los Principios Constitucionales de la Justicia Electoral Estatal*, en *La Justicia Constitucional de las Entidades Federativas*, Memorias de la Cuarta Mesa Redonda, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008
- Santiago Nino Carlos, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Editorial Gedisa S.A, Barcelona, España, 1997
- Woldenberg Karakowsky José, *La Institución Federal en México y el Proceso de Consolidación Democrática*, en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*, Instituto Federal Electoral, capítulo II, México
- Zagrebelsky Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Editorial Trotta, séptima edición, Madrid, España, 2007

Complementaria

- Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F. 2008
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F. 1998
- *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F. 2009
- Hamilton A., J Madison y J. Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987
- Rojas Amandi Víctor Manuel, *Ronald Dworkin y los Principios Generales de Derecho*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2007

Legislativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Revistas electrónicas

- Arnoletto, Eduardo Jorge; Curso de teoría política; 2007; p. 253; Consultado en: www.eumed.net/libros/2007b/300/ Fecha de la consulta: 3 de julio de 2011.
- Bell, Walden; La crisis global de la legitimidad de la democracia liberal; consultado en:
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechES/09bello.pdf>
Fecha de la consulta: 6 de julio de 2011.
- VII CONFERENCE UNIORE; Ciudad de Panamá, Panamá; s/ a;
- Llamazares, Iván; Modelos y teorías de la democracia; p. 1; Consultado en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/5.1.modelos.pdf> Fecha de consulta: 5 de julio de 2011.
- Mercado Maldonado, Asael y Nicolás Gallegos Magdaleno; La crisis de la democracia en México; Universidad Complutense de Madrid; Nomadas; Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas; No. 17; 2008.1.; España; p. 1. Consultado en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/17/asaelmercado.pdf> Fecha de la consulta: 5 de julio de 2011
- Sánchez Susarrey, Jaime; Cofipe: de la legitimidad a la legalidad; *Vuelta*; No. 166; septiembre 1990; pp. 58. La versión electrónica puede ser consultada en: <http://letraslibres.com/pdf/2975.pdf>