



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO



---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

EL SISTEMA DEMOCRÁTICO  
MEXICANO Y SUS PROCESOS DE  
LEGITIMACIÓN.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**DOCTOR EN DERECHO**

PRESENTA:  
**VICTOR CAPILLA MORA**

ASESOR:  
**DRA. ANA GLORIA ROBLES OSOLLO**

NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO

MAYO 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# EL SISTEMA DEMOCRÁTICO MEXICANO Y SUS PROCESOS DE LEGITIMACIÓN

ÍNDICE	Pág.
INTRODUCCIÓN.	5
CAPÍTULO I. DEMOCRACIA Y SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.	
1.1. Estructura de la Política.	11
1.1.1. Teoría de Sistemas Sociales.	11
1.1.2. Estructuras sociales simples.	19
1.1.3. Estructuras sociales complejas.	26
1.2. Democracia Constitucional.	34
1.2.1. Estado Liberal.	35
1.2.2. Legitimidad democrática.	44
1.2.3. Elementos de la democracia.	58
1.2.4. Sujetos de la democracia.	64
1.3. Sistema político mexicano.	72
1.3.1. Nacionalismo.	72
1.3.2. Estructura Social.	75
1.3.3. Edificio Constitucional.	81
1.3.4. Modelo de partido hegemónico.	90
Conclusiones	99
CAPÍTULO II MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN POLÍTICA	
2.1. Alternativas de participación democrática.	103
2.1.1. Referéndum.	105
2.1.2. Plebiscito.	108
2.1.3. Iniciativa popular.	110
2.1.4. Revocación de Mandato.	111
2.1.5. Aplicación en México de las alternativas de participación.	111
2.2. Sistemas electorales.	115
2.2.1. Legitimación política en los sistemas electorales.	117
2.2.2. Problemática en la calificación de elección presidencial.	119
2.2.3. Sistema de mayoría absoluta y segunda vuelta electoral.	125
2.2.4. Evolución histórica de la segunda vuelta electoral.	128
2.2.5. Segunda vuelta electoral en derecho comparado.	132
2.3. Implementación de la Segunda Vuelta Electoral en México.	145

2.3.1. Experiencia en San Luis Potosí.	146
2.3.2. Factibilidad de aplicación a nivel nacional.	153
2.3.3. Ventajas del sistema de segunda vuelta electoral en México	156
2.3.4. Desventajas de la segunda vuelta electoral.	159
Conclusiones	165

### CAPÍTULO III: PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

3.1. Transformación Incompleta a la democracia en México.	169
3.1.1. Reforma constitucional de 1986.	169
3.1.2. Proceso electoral de 1988.	175
3.1.3. Reforma constitucional de 1989 -1990.	181
3.1.4. Proceso electoral del año 1994.	187
3.1.5. Reforma constitucional de 1996.	192
3.1.6. Proceso electoral del año 2000.	193
3.2. Entropía del sistema político mexicano.	197
3.2.1. Partidocracia mexicana.	200
3.2.2. Funcionamiento tribal en las estructuras políticas.	205
3.2.3. Problemática en la ciudadanía electoral.	212
3.2.4. Consolidación de los poderes de facto en el sistema político mexicano.	215
3.3. Problemática del proceso electoral de 2006.	220
3.3.1. Injerencia de poderes fácticos en el ejercicio democrático.	220
3.3.2. Crisis de legitimación democrática.	228
3.3.3. Estructura electoral producto de la reforma del año 2007	235
3.3.4. Justicia electoral y derechos humanos	240
3.3.5. Crimen Organizado	244
Conclusiones	251

### CAPÍTULO IV. FUNCIONAMIENTO EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.

4.1. Cambio de estructura del sistema mexicano.	255
4.1.1. Debate de reforma constitucional.	256
4.1.2. Teoría de Sistemas como referente de la transformación	265
4.1.3. Transformación a una democracia ciudadana.	271
4.1.4. Transformación ante la realidad de la economía de mercado.	277
4.2. Predicción de reacción del sistema ante el cambio de estructura.	281

4.2.1. Impacto en la relación Sociedad Civil – Estado.	282
4.2.2. Impacto en el funcionamiento de los partidos políticos.	285
4.2.3. Reacción al cambio de los poderes fácticos.	288
4.3. Propuesta de construcción de un Modelo Democrático.	300
4.3.1. Necesaria Reforma Constitucional.	301
4.3.2. Cambio estructural del sistema jurídico – político.	307
4.3.3. Funcionamiento ante la implementación de mecanismos que garanticen la legitimidad democrática.	317
Conclusiones	326
CONCLUSIONES GENERALES	329
BIBLIOGRAFÍA	335
APÉNDICE 1.- Protocolo de Investigación.	343
APÉNDICE 2.- índice de siglas y acrónimos.	355

## INTRODUCCIÓN

### 1.- Antecedentes del problema de investigación.

La elección para el cargo de Presidente de la República del año 2006, dio como resultado que el triunfador de dicha contienda obtuviera la victoria por una diferencia de doscientos treinta mil votos, lo que se traduce en menos de un punto porcentual de la votación válida efectiva. Por tal razón, se puede observar que el sistema electoral vigente permite que el presidente de la república sea electo por una minoría calificada en lugar de una mayoría, situación que necesariamente produce un problema de legitimidad del titular del poder ejecutivo. Además, debido a la ausencia de mecanismos democráticos, se produjeron serios conflictos poselectorales, que generaron una crisis de legitimidad y de gobernabilidad que afecta el ejercicio del poder público y la respuesta a las demandas de la sociedad civil.

Previo a las elecciones presidenciales del año 2006, en diversos foros académicos fue señalada la necesidad de implementar la figura de segunda vuelta electoral como un medio de legitimación e incluso se presentaron iniciativas de ley en ese sentido, las cuales no prosperaron. En este contexto y no obstante que la mayoría de las democracias de sistema presidencial contemplan la figura de segunda vuelta electoral, ésta no es aplicada en México, a pesar de que existe un aparente consenso sobre su incorporación a la legislación de la materia.

Por otro lado, el referido proceso electoral se llevó a cabo en un entorno de descalificaciones conocido como *guerra sucia*, destacando que se verificó una campaña de desprestigio en contra uno de los contendientes, difundida de manera masiva en los medios de comunicación.

De lo anterior, se aprecia que existe una problemática en materia política que necesariamente precisa una solución jurídica. En múltiples foros se ha señalado la necesidad de un cambio constitucional que permita la implementación de una democracia auténtica, sin embargo las propuestas no profundizan más allá de las cuestiones electorales, cuando el cambio de democrático rebasa el umbral de la materia comicial.

### 2.- Problema de investigación.

Lo constituye la estructura político-electoral vigente en México, a efecto de estar en aptitud de señalar los tópicos susceptibles de reforma, para enfrentar de mejor manera los procesos de falta de legitimidad, como el caso de la elección de Felipe Calderón en el año de 2006. De acuerdo con Bobbio los problemas de gobernabilidad necesariamente producen crisis de legitimidad. Entonces resulta necesario analizar si la crisis de legitimidad del gobierno de Felipe Calderón es consecuencia directa de la falta de gobernabilidad, analizando en principio si existió en realidad un problema de gobernabilidad y si la falta de legitimidad constituye o no una crisis en materia política.

### 3.- Objetivos.

3.1. General: Identificar, describir y analizar las estructuras de poder que impiden el cambio democrático a la luz de la *Teoría de Sistemas de Luhmann*, en el marco de las relaciones complejas del sistema político mexicano, a efecto de establecer soluciones que resuelvan la problemática en materia de legitimidad del Presidente de la República.

### 3.2. Específicos.

3.2.1. Identificar los componentes de un sistema democrático de acuerdo a la *Teoría de Sistemas* de Niklas Luhmann complementada por la corriente de pensamiento *Liberal-Demócrata* de Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero.

3.2.2. Analizar los mecanismos y recursos electorales que se utilizan para la solución de conflictos para visualizar su efectividad.

3.2.3. Describir y reflexionar sobre los factores de manipulación y de poder reales que inciden sobre el diseño y operación del sistema político mexicano.

3.2.4. Proponer un cambio conceptual del sistema político mexicano mediante la aplicación de la reforma constitucional que permita superar la problemática de legitimación de gobernantes.

### 4.- Delimitación Teórica.

Niklas Luhmann, ofrece un excelente marco de referencia del sistema político mediante la *Teoría de Sistemas*, la cual puede complementar el panorama del estudio del sistema político a efecto de identificar precisamente las causas que impiden el correcto ejercicio democrático.

Mediante el apoyo teórico expresado, se podrá analizar el conjunto de factores económicos, políticos y sociales, sus funciones, las patologías que

generan como los son: financiamiento ilegal, partidocracia, tradición en la falta de claridad en resultados electorales, entre otros que impiden establecer mecanismos que permitan la necesaria legitimación del poder público.

Como complemento a la *Teoría de Sistemas* de Luhmann, se tomará como referente a la corriente denominada *Liberal-Demócrata*, expresada fundamentalmente en el pensamiento del tratadista Norberto Bobbio y complementada por Michelangelo Bovero, la cual enriquece la delimitación teórica para conceptualizar los elementos relacionados con las libertades del individuo. En su obra *Estado, Gobierno y Sociedad*, Bobbio elabora conceptos referentes a las relaciones de equilibrio o desequilibrio que establecen entre sí gobernantes y gobernados cuyo interés central está puesto en las dicotomías “*sociedad civil/Estado y 'democracia/dictadura'*”.

En el trabajo de investigación que se plantea, se tomarán los elementos de la sociedad civil como antítesis del Estado, su funcionamiento e impacto en las relaciones del sistema político mexicano, a efecto de definir la realidad política nacional, proveniente de la transformación del modelo de partido hegemónico al modelo multipartidista, con participación activa de la sociedad civil.

##### 5.- Delimitación metodológica.

Surge el problema de delimitar el método de estudio para analizar los fenómenos observados. Por una parte, existe un apoyo teórico sólido mediante el análisis del pensamiento de los tratadistas mencionados, sin embargo para confrontar las ideas con los hechos mediante un análisis de resultados fidedignos se precisa un orden metodológico. Para tal efecto, el presente trabajo se realizó al amparo del método Funcional–Estructuralismo, adoptada por Luhmann como postura teórica la que, a diferencia del Estructural-Funcionalismo de Talcott Parsons, no considera que haya ciertas estructuras dadas que deban ser sostenidas por funciones requeridas, sino que es la función – la que puede ser cumplida por diversos equivalentes funcionales – la que antecede a la estructura.<sup>1</sup> En la presente investigación, se puede aplicar este método para elaborar un pronóstico en la reacción al cambio mediante la implementación de mecanismos que favorezcan la legitimación política,

---

<sup>1</sup> Rodríguez Mansilla, Darío en Luhmann, Niklas, *Confianza*, España, Anthropos, 1996, P. XII.

pudiendo establecer la construcción de un modelo que coincida con la información obtenida.

Sin embargo, este método ha recibido de manera tradicional, la crítica de que estudia la sociedad sin tener en cuenta su historia (sincrónica); estudia la sociedad tal y como la encuentra, intentando comprender como cada elemento de la sociedad se articula con los demás, formando un todo y ejerciendo una función dentro de esa sociedad.<sup>2</sup> Esta afirmación ha sido rechazada por estructuralistas como Levi-Strauss. Asimismo, encontramos que Luhmann ha recurrido a la historia para la formulación conceptual de la Teoría de sistemas, entonces la historia no es soslayada por el método elegido para el presente trabajo y por ello la inclusión de manera complementaria del método histórico-deductivo.

En este orden de ideas, el método funcionalismo–estructural ha sido empleado en sociología para identificar la estructura social de grupos tribales, es decir grupos sociales cuyo estudio se elabora mediante la construcción de modelos simples, razón que presenta una problemática adicional, en el sentido que si el uso de esta metodología podrá ser aplicable al estudio de relaciones complejas, como es el caso del sistema político mexicano.

Esta cuestión se resuelve mediante con apoyo en el pensamiento de Niklas Luhmann, que destaca que existe un aumento de complejidad en las estructuras sociales que puede ser descrito mediante la retroalimentación que cada sistema toma de sí mismo aumentando su complejidad que es susceptible de ser medida. En el caso del sistema político mexicano, el sistema ha desarrollado una retroalimentación, aumentando su complejidad y esta puede ser estudiada perfectamente mediante la aplicación del método propuesto.

## 6. Hipótesis.

La problemática a estudiar en el presente trabajo, no se circunscribe exclusivamente a una explicación *post factum* de los fenómenos acontecidos, sino de la comprobación de hipótesis previamente formuladas, siendo las siguientes:

### 6.1. Hipótesis Central:

---

<sup>2</sup>Gutiérrez P., Gabriel, *Metodología de la Ciencia Social*, México; Harla, 1986, p.40.

*El sistema político mexicano se compone de estructuras político – económico – jurídicas que obstaculizan la democracia y permiten la inclusión de poderes fácticos que imposibilitan la adecuación del marco jurídico a un auténtico sistema democrático.*

## 6.2. Hipótesis complementarias.

- 6.2.1. La forma de gobierno del estado mexicano se basa en un modelo autocrático consagrado en la Constitución.
- 6.2.2. La crisis de legitimidad del gobierno de Felipe calderón puede desembocar en colapso del sistema político mexicano.
- 6.2.3. Existe una incompatibilidad en las estructuras políticas-económicas y jurídicas que impiden que un correcto ejercicio democrático.
- 6.2.4. Un sistema de elección de segunda vuelta electoral favorece la legitimidad del poder público y evita conflictos postelectorales.

## 7. Desarrollo del trabajo.

El desarrollo de la investigación fue dividido en cuatro capítulos:

- 7.1. En el primer capítulo, se establece la delimitación teórica que será el referente de la presente Tesis. En ella se incluyó una semblanza de la teoría de sistemas de Luhmann y un acercamiento con los Derechos Humanos mediante la exposición de la doctrina liberal demócrata de Norberto Bobbio. Se pretende además, adentrar al lector al tema de estudio mediante una visión multidisciplinaria, mediante la implementación de referentes tomados de las ciencias sociales: derecho, sociología, antropología jurídica y psicología, partiendo desde la conceptualización de las relaciones políticas y jurídicas de la sociedad simple seguido por la comprensión de estas en sociedades complejas, culminando con el análisis de relaciones en el caso mexicano.
- 7.2. El capítulo segundo se circunscribe a conceptualizar los mecanismos de legitimación política, a efecto de comprender las figuras jurídicas susceptibles de ser retomadas para la solución de conflictos de legitimidad democrática. Se elabora un análisis especial de la segunda vuelta electoral, toda vez que como hipótesis complementaria merece una comprobación a efecto de ser considerada como propuesta de cambio a incluirse en el último capítulo.

- 7.3. En el capítulo tercero se plantea la problemática de las relaciones políticas en México, la complejidad en la solución de conflictos mediante las reformas constitucionales y las patologías derivadas de cada proceso de transformación sistémica. El espacio temporal a investigar es precisamente el proceso electoral de 2006, tomando los antecedentes de la elección verificada ese año y las consecuencias surgidas de la problemática poselectoral.
- 7.4. Finalmente, en el capítulo cuatro se establece la propuesta de la investigación para resolver la problemática planteada. Esta no se reduce a un listado de iniciativas personales de cambios a la legislación. Se pretende que sea una síntesis de opiniones especializadas obtenidas en estudios diversos precedida desde luego de la metodología funcional-estructuralista que establece: una construcción teórica, basada en el caso en particular de la teoría de sistemas, en específico al concepto de reducción de complejidad elaborado por Luhmann; un pronóstico de reacción al cambio; y la construcción de un modelo acorde a los elementos encontrados en la presente investigación.

# CAPÍTULO I

## DEMOCRACIA Y SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

### 1.1. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA

En el estudio de las ciencias sociales, se establece una conceptualización para el análisis de los fenómenos del hombre que impactan directamente al ámbito jurídico, mediante el planteamiento de estructuras y su funcionamiento. Lo anterior entendido en un campo epistémico planteado en un diseño de sistemas. En ese orden de ideas, la teoría de la sociedad establece los límites de los sistemas sociales y su diferencia con otro tipo de sistemas que se encuentran en el entorno. Para cada sistema el entorno se constituye por el conjunto de los otros sistemas.

El referente teórico que mejor explica esa conceptualización, lo encontramos en la obra del Tratadista Niklas Luhmann, quién sentó las bases para un entendimiento de la política mediante su aportación a la Teoría de los Sistemas Sociales, misma que se analizará a continuación.

#### 1.1.1. Teoría de los Sistemas Sociales.

La Teoría de Sistema de Niklas Luhmann ofrece un referente conceptual para el análisis del funcionamiento de la sociedad. Luhmann, retoma la concepción de sistemas holísticos de Talcott Parsons. Mediante una recombinación reconstruye la teoría de la acción como teoría de la estructura, la teoría de la estructura como teoría del lenguaje, la teoría del lenguaje como teoría de textos y ésta última como teoría de la acción.<sup>3</sup> Replantea el concepto de sistema: la concepción más elaborada asumía que el sistema y el entorno eran interdependientes y que combinaban procesos pero se mantenía una frontera entre ellos. En su interacción, el sistema procesaba selectivamente *inputs* del entorno, respondía cambiando su estado interno y emitía *outputs* seleccionados. El concepto de sistema de Luhmann eleva el nivel de abstracción de este planteamiento, al postular que no es una frontera lo que divide al sistema del entorno, sino una diferencia en el nivel de complejidad que tiene cada uno, esta diferencia se convierte en el principio guía de la construcción teórica.<sup>4</sup> El autor en estudio destaca “Una teoría sociológica (...)”

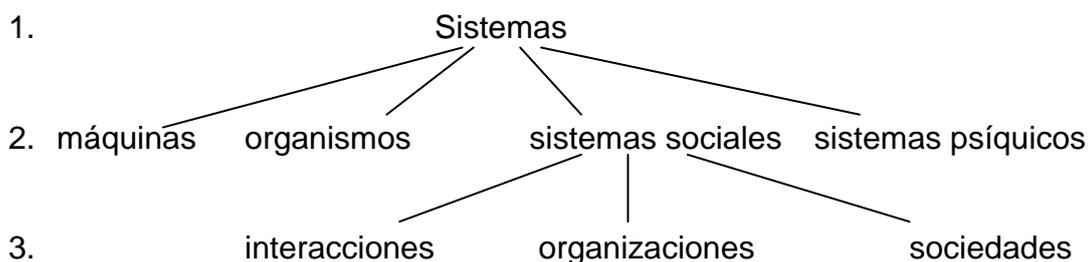
---

<sup>3</sup> Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*, México, Alianza, Universidad Iberoamericana, p. 7.

<sup>4</sup> Luhmann, Niklas, *Derecho y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004. p. 34 y ss.

tiene que ser mucho más compleja comparada con lo que intentaron los clásicos y aún el mismo Parsons.”<sup>5</sup> Niklas Luhmann compara el trabajo con conceptos abstractos con el vuelo de los aviones sobre las nubes: “Tendremos, pues que confiarnos en los instrumentos”<sup>6</sup> El nivel de abstracción no es una cuestión artística o una retirada de la ciencia formal: los conceptos correspondientes sirven a la ciencia de sondas con las que el sistema teóricamente controlado se ajusta a la realidad; con la ayuda de ellos, la complejidad indefinida se convierte en complejidad definible y capaz de ser utilizada al interior de la ciencia.

Para Luhmann *Sistema* es un concepto ambiguo con los más diversos significados. La teoría General de Sistemas es un campo de investigaciones caracterizado en los esfuerzos interdisciplinarios relacionados con ella, en el sentido de “*Revoluciones Científicas*” en términos de Kuhn. El cambio de paradigma en la Teoría General de los Sistemas sociales producido por la Teoría General de Sistemas, se puede esquematizar mediante la distinción de tres niveles de análisis:<sup>7</sup>



Los tres niveles de formación de sistemas consiste en un esquema conceptual y no de un esquema analítico, los niveles han de ser respetados en caso de comparaciones con distintos tipos de sistemas, Luhmann refiere: “...los sistemas sociales y los sistemas psíquicos son iguales, en la medida de que son sistemas. Sin embargo, puede haber igualdades que sólo son válidas en campos parciales del nivel de comparación”<sup>8</sup>.

Luhmann no refuta las concepciones antiguas de la Teoría de los sistemas sociales, sino que considera que ha experimentado un proceso evolutivo el cual se verificó en tres fases, donde cada fase anterior queda conservada y superada en la siguiente. Es decir, no se considera falsa o inútil

<sup>5</sup> Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*, op. cit., p. 7.

<sup>6</sup> *Ibidem* p. 11.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 29.

la conceptualización encontrada anteriormente, más bien se enriquece y amplía.

1. Todo y Partes: la tradición antigua que culmina con Hegel.
2. Sistema/entorno: Teoría de los sistemas abiertos (Bertalanffy, 1950).
3. Teoría de los sistemas autorreferenciales. A partir de la década de los 60.

En ese sentido, en la tradición antigua la dicotomía todo/partes, postulaba que el todo se consideraba como totalidad de sus partes o, el todo sería más que la suma de sus partes.<sup>9</sup> Se suponía que las sociedades estaban constituidas por hombres individuales, como partes respecto al todo. Y de los hombres como partes se espera la comprensión del todo:<sup>10</sup>

“Los hombres debían ser capaces de reconocer la totalidad a la que pertenecían y estar dispuestos a orientar su vida según dicho conocimiento. Esto debió considerarse como condición de su ser social, de su inclusión en la sociedad, de su participación y, con ello, de su naturaleza. El riesgo de un conocimiento y una voluntad tan extrapolados (capaz de equivocarse o apartarse) se hizo visible, en general, en la corrupción o, más precisamente, en la imperfección de la naturaleza humana. Surge así la necesidad de diferenciar entre parte dominante y la parte dominada. Pero incluso para la parte dominante el problema se agudizó: debía alcanzar la rectitud en el juicio y la voluntad, de tal manera que pudiera representar el todo del todo”.

El primer cambio de paradigma consiste en la diferencia sistema/entorno que sustituye la diferencial tradicional todo/partes.<sup>11</sup> Aquello que se entendía como diferencia entre el todo y las partes se reformula como teoría de la diferenciación del sistema y así se incorpora al nuevo paradigma. La diferenciación del sistema consiste en la repetición de la diferencia entre sistema y entorno dentro de los sistemas. El sistema total se utiliza a sí mismo como entorno de la formación de sistemas parciales o subsistemas. En ese sentido, en el nivel de subsistemas, alcanza un grado más alto de improbabilidad al fortalecer los efectos de filtración frente a un entorno

---

<sup>9</sup> El principal problema de ésta conceptualización consiste en que el todo debía ser concebido por partida doble, como unidad y como totalidad de las partes. Pero ¿cómo puede el todo ser representado como unidad a nivel de las partes? En apariencia la problemática se resuelve si las partes son homogéneas en relación con todo, V.gr. las habitaciones como parte de la casa y no las piedras; las letras en relación a un libro. Sin embargo, en relación a la sociedad las partes son heterogéneas (V.gr. dicotomía ciudad/campo) lo cual impide la representación de la unidad a nivel de las partes y por consiguiente la teoría en estudio enfrenta serias limitaciones.

<sup>10</sup> Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*, op. cit., p. 30.

<sup>11</sup> En esto confluyeron las teorías del organismo, la termodinámica y la teoría de la Evolución.

incontrolable. De esta manera un sistema diferenciado ya no consta propiamente de un determinado número de partes y de relaciones entre las partes, sino más bien, de una mayor o menor cantidad de diferencias operativamente utilizables entre sistema y entorno.<sup>12</sup>

El segundo cambio de paradigma, lo constituye la conceptualización de los sistemas *autorreferenciales*, que consiste en que la diferenciación de los sistemas sólo puede llevarse a cabo mediante *autorreferencia*; es decir, que los sistemas sólo pueden referirse a sí mismos en la constitución de sus elementos y operaciones elementales. Para que esto sea posible, los sistemas tienen que producir y utilizar la descripción de sí mismos; tienen que ser capaces de utilizar al interior del sistema, la diferencia entre sistema y entorno como orientación y principio del procesamiento de información. El entorno es un correlato necesario para las operaciones autorreferenciales, ya que precisamente esa producción no se puede llevar a cabo bajo la premisa del solipsismo.<sup>13</sup> La clásica distinción entre sistemas *cerrados* y sistemas *abiertos* es sustituida por la cuestión de cómo la clausura autorreferencial puede producir apertura.<sup>14</sup>

De lo anterior tenemos que el pensamiento luhmanniano se fundamenta en la fase de sistemas autorreferenciales. Bajo esa premisa, el autor en estudio explica de qué manera logra integrarse un sistema social: mediante la comunicación, que es la operación que logra el enlace del sistema de la sociedad, ya que es el único fenómeno que cumple la condición del enlace operativo. La comunicación tiene todas las propiedades necesarias para la *autopoiesis*<sup>15</sup> del sistema: es una operación genuinamente social. El sistema de la sociedad funciona al igual que cualquier otro y su clausura se logra a través

---

<sup>12</sup> Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*, op. cit., p.31.

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> La distinción sistema/entorno en la teoría de sistemas abiertos fue considerada como una ampliación de las explicaciones causales: tomaba en cuenta factores externos e internos en la explicación causal. Se suponía una especie de coproducción entre sistema y entorno con relación a ciertos efectos. La teoría de los sistemas autorreferenciales sobrepasa la teoría causal; considera la causalidad como una manera de organización autorreferente; explica la diferencia entre sistema y entorno mediante el hecho de que sólo los sistemas autorreferenciales tienen la posibilidad de ordenar las causalidades a través de la distinción entre sistema y entorno.” Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*, op. cit., p.34.

<sup>15</sup> Autoproducción de las funciones del sistema. El concepto es retomado de Maturana, quien sostiene que la vida misma encuentra su fundamento en la autoproducción de los elementos más simples. Una proteína al autoproducirse genera otra similar que cumplirá la misma función, que es la de autopoiesis. Fuente: Maturana Humberto, *El Árbol del Conocimiento*, México, Lumen. 2005.

de la sola operación de la comunicación. Esta cumple con la condición de ser ineludiblemente social, pues requiere de dos o más personas para producirse, y con la de ser *autopoietica*, al tener la capacidad de generar internamente sus propias operaciones, sólo la comunicación produce comunicación. Ninguna comunicación se realiza fuera del sistema social, aún cuando se refiera a eventos producidos en el entorno.

El sistema social manifiesta sus propias características de relación comunicativa. Las interacciones son formas de relación entre presentes que suponen una construcción comunicativa en el momento mismo de la interacción. Las organizaciones son sistemas independientes que definen sus propias formas de regulación y control, tales como quiénes pueden pertenecer a ellas, cuáles son sus fines y cómo deben ser alcanzados.

El concepto de diferenciación en términos de Luhmann adquiere relevancia al explicar la evolución de la sociedad, puesto que diferenciar la evolución que siguen los subsistemas y las relaciones que establecen con el entorno, es lo que define formas particulares de integración del conjunto social, permitiendo concebir al mundo en determinados estadios a lo largo de la historia de la humanidad.

Las sociedades son los sistemas que abarcan internamente toda la comunicación. En esta concepción la sociedad no es el conjunto de relaciones que se establecen entre los individuos, sino el conjunto de sus comunicaciones.<sup>16</sup> Este sistema establece la diferencia con el entorno, constituido por las máquinas, los organismos y los sistemas psíquicos.

La autorreferencia aumenta el nivel de complejidad de la distinción sistema/entorno, toda vez que conserva y transforma la directriz anterior, pero añade nuevos conceptos: *auto-observación*, *autodescripción*, *autosimplificaciones*. En ese sentido el sistema establece las diferencias a su interior, en un ejercicio de auto-observación capta su propia evolución social y los cambios que se producen en su estructura. La observación consiste en el elemento indispensable para describir al sistema. Este puede autodescribirse; en todo caso se debe dejar en claro el sistema de referencia que se utiliza,

---

<sup>16</sup> Para Luhmann la sociedad es la que fija los límites de la complejidad, por lo que establece las premisas para la operación de los sistemas de interacción y los organizacionales.

especificando desde que sistema se autodescribe de acuerdo a lo siguiente: descripción interna/descripción externa, (autodescripción/heterodescripción).<sup>17</sup>

#### 1.- Descripción interna.

Es la autodescripción del sistema de acuerdo a las operaciones al interior del mismo.

#### 2.- Descripción externa.

La heterodescripción que implica una observación:

- a) La descripción externa de un sistema. Este nivel de observación descriptiva encuadra en el ámbito de la observación de primer orden.
- b) La descripción externa de las descripciones internas de un sistema. Consiste en observación de segundo orden. En este nivel de abstracción equivale a la observación de la observación.

El concepto de descripción distingue dos momentos:

- a) Observar: Cuales son los acontecimientos.
- b) Describir: Las operaciones plasmadas en los textos, que producen estructuras pensadas, donde inevitablemente se recurre a reutilizaciones que terminan en la indefinición, produciendo un *lastre epistémico*. Vg. Política, Estado, Opinión Pública.”

En ese sentido, las descripciones son operaciones que se realizan en situaciones particulares atadas al tiempo y en forma irrepetible. Por ello las descripciones pueden ser observadas y criticadas. En el caso de las autodescripciones, se tratan de la reflexión del observador que en la elección sus distinciones, es para sí mismo opaco, no distingue por que hizo esa elección y no otra. Las distinciones de las que no se ocupó el observador, constituyen materia para el observador de segundo orden, ante la posibilidad de ser observado por otro sistema. El resultado de las operaciones que observan autodescripciones es necesariamente paradójico por que terminan bloqueando la observación, es la inobservabilidad de su propia observación. Paradoja que se resuelve a través de la observación de segundo orden, que toma como referencia el código del sistema.

Todo Sistema tiene un *Código*, entendiéndose por este a la pauta que sirve de distinción para que un sistema se identifique a sí mismo y su relación

---

<sup>17</sup> Torres Navarrate Javier, *Luhmann: la política como sistema*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 321 y ss.

con el mundo. Es un esquematismo estrictamente binario que solo tiene dos posiciones (o valores) que excluye a todo lo demás. Los Códigos se generan por el proceso de duplicación V.gr. La escritura como reduplicación del lenguaje hablado. No obstante los Códigos se pueden aceptar o rechazar recurriendo a las operaciones *transyuncionales*<sup>18</sup> y solo así es posible reconocer que las operaciones pertenecen a un sistema.

El valor positivo de la distinción es “*valor de designación*” y el negativo “*valor de reflexión*”, el primero designan al ser o ente, y el segundo queda libre para realizar tareas de reflexión que complementa al ente. El código del poder produce y al mismo tiempo reduce la libertad de decisión del sistema, simultáneamente produce y reduce contingencia. Tiene la forma de un código de preferencias: siempre se preferirá el lado positivo (superioridad del Poder) al negativo (inferioridad en el poder). El lado positivo del código lleva a que se decida sobre el empleo del poder. El Código es entonces Superior/ Súbdito (primera codificación del poder).

Las constituciones contemporáneas traducen una recodificación del Código del poder político. Para vértice del sistema surge un nuevo código: Gobierno/Oposición, mismo que llena todas las características de un código de preferencia, pues es preferible formar parte del gobierno, donde se realizan las reflexiones, que formar parte de la oposición que es dependiente de lo que haga el gobierno.

Tenemos que en el sistema político la autorreferencia, se oriente al código del sistema, en el caso del código primario Superior/Súbdito la unidad del Código será la unidad de la diferencia. Entonces no puede haber ninguna operación en el sistema que sea la misma para el superior que para el subordinado, una observación así tiende a la paradoja del propio sistema, debido a que produce la contradicción de observaciones, dejándolas sin posibilidad de enlaces sucesivos. V.gr. Quien tiene poder, no tendría poder, quien no tiene poder, tendría poder.

---

<sup>18</sup> Es la capacidad de seleccionar las distinciones positivas y las negativas y la libertad de aceptarlas o rechazarlas, cosa que en la lógica de dos valores no es posible, según Gotthard Günter, citado por Torres Nafarrate Javier, *op. cit.*, p. 146.

Por ello, la historia de la reflexión política se ha desarrollado bajo el *despliegue de la paradoja*,<sup>19</sup> que consiste en que en la descripción, la paradoja de la unidad de la diferencia (que es la que identifica al sistema) se sustituye por otra distinción más fácil de manejar y con eso se vuelve opaca la paradoja originaria. Los despliegues de la paradoja cuentan con una funcionalidad en tanto sean investidas de cierta plausibilidad (que sean racionales). En orden histórico se han verificado las siguientes:

- a) La paradoja del todo compuesto de partes que será desplegada con el concepto de *representación*.
- b) La paradoja de la limitación del arbitrio que no puede aceptar ninguna limitación, desplegada por el concepto de *soberanía*.
- c) La paradoja de Dominarse de los dominadores desplegada por el concepto de *democracia*.

La solución del problema de autodescripciones no es algo que se pueda decidir lógicamente a partir de principios axiológicos, más bien atendiendo a la perspectiva de la sociología del conocimiento, se descubre que el despliegue de estas paradojas se acomoda a las condiciones cambiantes de la evolución social. Cuando un esquema no convence, se busca otro.

Por otra parte, el acoplamiento de un sistema con las condiciones del entorno se lleva a cabo por medio del acoplamiento estructural. Éste presupone que todo sistema autopiético opere como sistema determinado por la estructura, es decir un sistema que puede determinar sus propias operaciones sólo a través de sus propias estructuras. Maturana establece que el acoplamiento se encuentra de modo ortogonal con respecto a la autodeterminación del sistema.<sup>20</sup> En ese sentido los acoplamientos son compatibles con la autodeterminación del sistema: No la delimitan, sino que la aprovechan para confirmar las condiciones del entorno. Un número elevado de acoplamientos refuerzan la autonomía del sistema, los cuales no son visibles para el sistema porque son operaciones que el sistema no gobierna.

Las operaciones políticas se distinguen de las jurídicas y una praxis que no pueda hacer esta distinción termina por enredarse. El sistema jurídico y el

---

<sup>19</sup> Torres Nafarrate, Javier, *op. cit.*, p. 323.

<sup>20</sup> Maturana, Humberto, *op. cit.*, p. 53.

sistema político operan de manera separada y se trata de diversos sistemas aún cuando la autodescripción del sistema contradiga esto.

El acoplamiento estructural se ha desarrollado como Estado, concepto que implica una sobrecarga. Desde el punto de vista de la función el Estado es una unidad ficticia, un artificio de atribución que puede ser usado tanto por el derecho como por la política. El Estado no está investido para llenar esta función de acoplamiento estructural de cualquier forma. Se necesita “*una solución altamente artificial*”<sup>21</sup> que permita observar al derecho desde el punto de vista de la política y a la política desde el punto de vista del derecho. Esta solución la conocemos como *Constitución*, la cual no puede ser el logro de un texto de ley, es la constitución de un estado de unidad organizada de decisión de efectuación. El sistema político encuentra posibilidades de aceptar el derecho como instrumento para alcanzar fines políticos y utiliza para ello caminos y las formas de comunicación que se encuentran en las organizaciones estatales.

### 1.1.2. Estructuras sociales simples.

Para la comprensión del funcionamiento de las estructuras complejas que interrelacionan en el sistema político, se necesita comprender previamente la función en modelos simples, es decir en las sociedades arcaico-tribales o sociedades segmentadas.

La Antropología Jurídica<sup>22</sup> constituye la rama del saber que ofrece una explicación de contenido epistémico acerca del proceso de transformación de la sociedad segmentada a la sociedad estratificada o sociedad contractual. Es decir, mediante el análisis de la estructura que componía a las sociedades *arcaico-tribales*, podemos identificar el funcionamiento de las mismas conforme se suscito el fenómeno del aumento de complejidad en la estructura social.

La antropología evolucionista del siglo XIX estableció como condición de posibilidad de su existencia la idea de que todos los pueblos por más primitivos y salvajes que parezcan tienen cultura y mismo potencial de desarrollo que los altamente evolucionados. Esto significa que por mas caótico que se

---

<sup>21</sup> Torres Nafarrate Javier, *op. cit.*, p. 367.

<sup>22</sup> De la antropología se desprende una subdisciplina denominada *Antropología Jurídica* que tiene como objeto de estudio precisamente el conjunto de relaciones jurídicas de las sociedades simples, tomando como referencia el orden y respeto. Fuente: Krotz, Esteban (coord.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, España, 2002, Anthropos, p. 28.

presentasen ante el observador europeo, su vida individual estaba regida por algún tipo de orden: las sociedades arcaico o primitivas funcionaban como sistemas basados en la norma de la reciprocidad, justamente porque no constituían el reino de arbitrariedad del más fuerte, sino que se basaban en el respeto a las tradiciones y el consenso sobre valores.<sup>23</sup>

Todo orden se encuentra sometido a un proceso permanente de desarrollo: las sociedades antiguas se transforman en sociedades modernas regidas por el principio de territorio. Durkheim habla del paso de la solidaridad mecánica a la solidaridad orgánica; Morgan y Tönnies del paso de la *Gemeinschaft* (comunidad) a la *Gesellschaft* (sociedad). De acuerdo con Maine la humanidad pasó de la era de las sentencias (que a diferencia de las ordenes deben considerarse Ley) a la era de los Códigos, y de la prevalencia de la ley represiva a la ley reformativa,<sup>24</sup> que de acuerdo con los antropólogos la invención de la escritura significó una etapa sin retorno en el avance evolutivo de la humanidad.<sup>25</sup>

Una *sociedad* es un proceso de integración que se encuentra permanentemente en tensión: toda configuración cohesionada está constantemente amenazada por fuerzas disruptivas. Las sociedades regulan su convivencia por medio de un sistema de reglas, el cual se ocupa ante todo de conflictos, los que la ley considera altamente relevantes o esenciales. El sistema selecciona aquellos conflictos (declara su existencia y los jerarquiza) que la sociedad considera fundamental para su identidad, permanencia o reproducción, tratando de evitarlos, de limitar su desarrollo y en caso de haberse producido de arreglarlos y de contrarrestar sus efectos.<sup>26</sup>

El ámbito de la ley es el ámbito del reconocimiento y del tratamiento teórico y práctico de los conflictos básicos de una sociedad. Para el establecimiento de este sistema de reglas debe mediar cierto consenso, de otro modo no serían reglas sino ordenes terminales. Este consenso se debe entender como *hegemonía*, destacando que ninguna sociedad es homogénea,

---

<sup>23</sup> Krotz, Esteban (coord.), *op. cit.*, p.18.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.19.

<sup>25</sup> Para Luhmann la escritura amplió enormemente el potencial de comunicación en la sociedad al ir mucho más allá de la interacción entre los presentes. Sin la escritura es imposible crear cadenas de complejidad de poder en las burocracias políticas y administrativas, y no es posible lograr el control democrático del poder político. Fuente: Torres Nafarrate, Javier, *op. cit.* p.101.

<sup>26</sup> Krotz, Esteban, *op. cit.*, p. 31.

y que el derecho no solo cumple una función de control social, sino que es producto de un campo de luchas que ocasionalmente permite victorias limitadas a ciertos miembros de la comunidad.<sup>27</sup>

Los antropólogos coinciden en que las sociedades simples tienen un elemento en común: La prohibición al incesto. Esto no debe entenderse únicamente dentro del ámbito deóntico que la prohibición en sí misma encierra para suponer que su infracción consiste en un comportamiento aberrante. Lévi-Strauss destaca. “la prohibición del incesto, única regla cultural que no tiene excepciones conocidas.”<sup>28</sup>

La función de esta prohibición va más allá, finca la norma básica de respeto a la autoridad, el consenso primario de funcionamiento político en una estructura social simple. Si tomamos en cuenta que el hombre primitivo guardaba patrones de conducta de dominación de macho en una comunidad, con el predominio de uno solo, implicaba un patrón de conducta seguido en este tipo de sociedades.<sup>29</sup>

Resulta que para la lucha por el predominio del poder, o bien para ocupar el lugar del jefe del clan familiar con la recompensa de la exclusividad sexual de las mujeres de la comunidad, precisaba su imposición por la fuerza sobre los demás individuos. Este rol lo iba a desempeñar en tanto fuera el más fuerte y una vez envejeciendo iba a ser reemplazado por la fuerza por sus hijos, es decir por medio del parricidio, una vez verificándose este, los hijos lucharían a muerte entre sí por ocupar el sitio del jefe o cabecilla.

Este sistema implicaba un riesgo grave: La extinción. Si en una comunidad compacta se mataban entre sí todos los individuos en la lucha por el poder, ya no iba a ser posible perpetuar la comunidad. Para superar esto surgió una transformación sustancial, el primer pacto social: un acuerdo de distribución de derechos sexuales que permitía la convivencia pacífica en el grupo social. El varón que detentaba el poder tenía que ceder parte de su

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p.33.

<sup>28</sup> Lévi Strauss, Claude, *Antropología Estructural: Mito, sociedad, humanidades*, México, Siglo XXI, 1990. p.14.

<sup>29</sup> De acuerdo con Merton, Malinowski fue llevado a examinar de nuevo la idea freudiana del complejo de Edipo, que consideraba la formación de sentimientos normada por la estructura social. Este punto de vista genérico sirve de base a su explicación de un complejo “psicológico” específico en sus relaciones en sociedades diferentes de estructura de las de Europa occidental. Merton, Robert K. *Teoría y Estructura Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 164.

exclusividad sexual entre otros individuos si no quería verse asesinado posteriormente, como parte de la reproducción recursiva de un funcionamiento de sangre, con el consiguiente riesgo de que sus perpetradores dejaran extinta a la comunidad.

La tendencia de acaparar todo el patrimonio lleva a la sublevación de los “hijos” o subordinados. De forma tal que existió en el padre una autoprohibición de las relaciones sexuales con sus propias hijas, de forma tal que otorgó a otros lo máspreciado para un padre, su propia “sangre”, de forma tal que el poder no escapara del núcleo familiar, aspecto que generaba equilibrio en la repartición de bienes. Siendo de esta forma el primer pacto social: un *pacto pulsionar*. Satisfaciendo necesidades, sexuales, de poder y seguridad.<sup>30</sup>

En este punto, los varones de la comunidad aceptaron el primer acuerdo trascendental en las relaciones humanas que ofrece una convivencia pacífica: quedan distribuidos los derechos sexuales sobre las mujeres y garantiza la convivencia armónica dentro del grupo e inclusive la socialización con otros grupos. Lévi-Strauss concluye:

“Es conocida la función que la prohibición del incesto cumple en las sociedades primitivas. Al proyectar —si cabe decirlo así— las hermanas y las hijas fuera del grupo consanguíneo y asignarles esposos provenientes de otros grupos, anuda, entre estos grupos naturales, vínculos de alianza que son los primeros que pueden calificarse de sociales. La prohibición del incesto funda de esta manera la sociedad humana y es, en un sentido, la sociedad.”<sup>31</sup>

Sin embargo, ¿Qué sucedió con las ofensas hechas por generaciones a los ancestros? Los individuos en esta etapa de conciencia, advirtieron que habían ofendido seriamente a sus progenitores mediante el parricidio. ¿Cómo iban a saldar la ofensa y evitar incurrir en una involución en las relaciones sociales? Es decir el rompimiento del pacto pulsionar para llevar la conducta al escenario de sangre que prevalecía anteriormente.

La respuesta a las anteriores interrogantes puede resumirse como el respeto al derecho exclusivo del padre, es decir: al respeto a la exclusividad sexual sobre las mujeres que le pertenecían legítimamente. En una sociedad

---

<sup>30</sup>Esta convención se le denomina *pacto pulsionar* en términos de psicología. El concepto de pulsión es uno de los conceptos de la metapsicología freudiana más abstractos. Refiere al impulso humano de sostener relaciones sexuales. La pulsión sexual retoma la tradición helénica en el sentido que el dios Eros realizó una partición del ser humano en dos mitades —macho y hembra— que aspiran a reunirse de nuevo en el amor.

<sup>31</sup> Lévi Strauss, Claude, *op. cit.*, p. 35.

arcaica el cacique, tenía la exclusividad sexual sobre sus hijas y hermanas. Este punto se convirtió en el posterior tabú. Ningún hombre iba a tener derechos sexuales sobre las mujeres propiedad del padre. Nadie más iba a procrear hijos con sus hermanas. Sigmound Freud expresa lo anterior de la siguiente manera:<sup>32</sup>

“A consecuencia de este proceso afectivo surgió el remordimiento y nació la consciencia de la culpabilidad, confundida aquí con él, y el padre muerto adquirió un poder mucho mayor del que había poseído en vida, circunstancias todas que comprobamos aún hoy en día en los destinos humanos... La sustitución del padre, y renunciaron a recoger los frutos de su crimen, rehusando el contacto sexual con las mujeres, accesibles ya para ellos. De este modo es como la conciencia de la culpabilidad del hijo engendró los dos tabúes fundamentales del totemismo<sup>33</sup>, los cuales tenían que coincidir con los deseos reprimidos del complejo de Edipo. Aquel que infringía estos tabúes se hacía culpable de los dos únicos crímenes que preocupaban a la sociedad primitiva.”

La prohibición al incesto marca el punto inicial de respeto a la entidad política y a la sobrevivencia del grupo social, su infracción produce que los avances evolutivos regresen a cero, y por lo mismo es temido por toda sociedad sin importar su complejidad.

Ahora bien, una vez resuelto el problema de la distribución de los derechos sexuales en el estadio primario de la sociedad con el consiguiente respeto al padre, surgió la necesidad de la conducción política de la comunidad. En estas sociedades cohesionadas mediante un parentesco familiar conservaron la unidad política mediante la figura del *cabecilla*, quien detenta las funciones políticas a pesar de que no posea el monopolio del uso de la violencia. El puede decidir sobre cierto tipo de conflictos como organizar y conducir la guerra hacia afuera. Sin embargo, la amenaza de aplicar la violencia puede ser ejercida también por los parientes más inmediatos, en particular la decisión de expulsar a individuos de la comunidad doméstica.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Freud, Sigmound, *Totem y Tabú*, España, Alianza Editorial, 2006. p. 54.

<sup>33</sup> El concepto de *Totem* es tomado del las sociedades primitivas de Oceanía, las cuales se agrupan mediante la figura de algún animal emblemático que designa al grupo familiar al que pertenecen. La prohibición al incesto en estas sociedades abarca además de los parientes más cercanos a los miembros del Totem. Solo se puede contraer matrimonio con algún miembro de otro Totem, donde los hijos producto de estas uniones conservan el origen totémico de la madre.

<sup>34</sup> Torres Nafarrete, Javier, *op cit.*, p. 213.

Malinowski estableció en cuanto al orden jurídico de las sociedades *salvajes*<sup>35</sup> como simples bloques o segmentos yuxtapuestos, aunque las sociedades estaban constituidas por grupos clánicos simétricos, estos se encontraban en continua interacción; las costumbres y normas explícitas no eran simples *represivas*, sino también había normas civiles reforzadas por tabúes, así como normas para relacionarse con otras sociedades (derecho intertribal). Malinowski rechazaba que pudieran existir sociedades sin leyes inclusive cuando no estuvieran contempladas de manera formal. La ley se diferencia de la costumbre por la importancia que se le atribuye y en razón a la severidad de las sanciones.<sup>36</sup>

Asimismo, para Radcliffe–Brown el Concepto de *Estructura Social*, es la clave para entender el orden social como el derecho. Toma como referente el concepto de Solidaridad de Durkheim, y establece como una mediación entre las normas y la solidaridad la noción de Estructura Social que consiste en el conjunto de relaciones pautadas entre individuos y grupos. Las normas se encargan de mantener un equilibrio (interdependencia funcional), que corresponde a la paz y al orden, (euforia social); la violación de las normas crean desequilibrio (disforia social) y las sanciones tienen la función de restaurar el equilibrio perdido y la armonía social.<sup>37</sup>

No todas las normas tienen igual importancia, existe una distinción fundamental:

- a) Normas difusas.- Asociadas con frecuencia al incumplimiento de normas religiosas, son puestas en práctica por la sociedad entera. Acusaciones de brujería, chismes en contra del infractor.
- b) Normas organizadas.- Implican la puesta en marcha de una serie de procedimientos específicos a partir de un proceso donde se determine la culpa.

Partiendo de los estudios de Malinowski, se desprende que existen numerosas sociedades sin Estado o con aparatos estatales muy incipientes y sin embargo no carecían de orden, aunque según Radcliffe-Brown carecieran de Ley. Entonces ¿Cómo deben interpretarse los mecanismos de orden que sin

---

<sup>35</sup> De acuerdo con la terminología de Morgan, quien había clasificado las sociedades en *salvajes*, *bárbaras* y *civilizadas*, según su avance evolutivo.

<sup>36</sup> De la Peña, Guillermo en Krotz, Esteban, *op. cit.*, p. 61.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 62.

duda existen? Posiblemente como un estadio previo a la Ley propiamente dicha, sin embargo de acuerdo al siguiente debate, la situación no ha podido resolverse.

El antropólogo Bohannan pretendió corregir las posturas jurídicas de Manilowski y precisar las de Radcliffe–Brown, y establece que la diferencia entre costumbre y Ley no es que la segunda sea obligatoria y la primera no; sino que la primera es inherente a todas las instituciones (familia, religión, economía), y el derecho surge en ciertas circunstancias especiales y en ciertas sociedades, donde algunas de las reglas son recreadas, fuera de su contexto para convertirse en criterios universales de conducta codificados que deben ser impuestos por las autoridades a partir de criterios adjudicatorios.<sup>38</sup> Los tribunales en este tipo de sociedades funcionan como mediadores de pleitos, no aplican la Ley (general) para resolver un caso (particular) no hay adjudicación legal, exhortan a las partes para que hagan las paces o bien que busque un mecanismo arbitrario de solución, como el *mecanismo cancionero* de solución de controversias.<sup>39</sup>

El antropólogo Gluckman discrepa con Bohannan, respecto a la función judicial en sociedades simples.<sup>40</sup> Él sostiene que los mecanismos judiciales de las sociedades simples, aun cuando no sea posible identificar los códigos legales, no distan mucho de los sistemas de justicia de las sociedades civilizadas. La ausencia de escritura no impide la formación de un código, este es transmitido por la tradición oral. Estas sociedades contaban con tribunales reales formados por magistrados de noble cuna, que deliberaban y pronunciaban sentencias adjudicatorias. Más que aplicar un código legal propiamente dicho, lo que hacían los magistrados era comparar la conducta de la gente con las normas sociales que formaban las costumbres.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> De la Peña, Guillermo *op. cit.*, p. 65.

<sup>39</sup> La tribu de los Tiv tenía un mecanismo cancionero de solución de controversias: cuando dos individuos o familias se peleaban, con ayuda de otros miembros de su linaje componían canciones de burla hacia la otra. Estas se cantaban en público durante días o semanas. Las canciones publicitaban las rencillas y se definían los bandos opuestos. Esta situación terminaba en batalla campal y la sociedad le daba la razón a quien ganaba. Durante la ocupación inglesa se suprimió la violencia en que culminaba el conflicto y en cambio se le cantaban las canciones al administrador británico y este daba la razón al que compusiera la canción más ingeniosa. De la Peña, Guillermo *op. cit.*, p. 63 y ss.

<sup>40</sup> Gluckman critica seriamente a Bohannan, toda vez que lamenta que no especifique qué clase de conflictos son los que se ventilan por medio de los mecanismos cancioneros y omite mencionar cuáles son los argumentos (por lo cual su postura no se puede discutir).

<sup>41</sup> De la Peña Guillermo, *op. cit.*, p. 65.

Lo importante para analizar el proceso es retomar el concepto de estructura social y examinar las posiciones que ocupa la gente dentro de un conjunto ordenado. En medio de la mentalidad tribal comparte el concepto romano de hombre razonable -*homo prudens*- el magistrado debe ser él mismo razonable para determinar la razonabilidad de las acciones de quienes acuden a los tribunales.<sup>42</sup>

En esta etapa de desarrollo, las comunidades experimentan dos formas diversas de institucionalización de la función política de uso de la violencia. La primera es la jerarquización de sujetos que deciden sobre la expulsión de sus miembros. La segunda es mediante la centralización del recurso político para que quede fuera del grupo primario de parentesco, que mediante el aumento de complejidad social conduce al proceso de diferenciación de roles de poder.

Este proceso inicial de diferenciación se hace visible mediante la figura centralizada del cacique, que permite un funcionamiento que acelera la comunicación con los miembros de la comunidad, obteniendo una ventaja estratégica en relación a la comunicación social difusa que en primer lugar tiene que ser organizada. Así, el cacique organiza el trabajo que implica las tareas públicas primarias como lo son la implementación de sistemas de riego, construcción de templos y conducción de la guerra. La comunicación política es más rápida que la organización de la resistencia. En esta etapa de desarrollo comunitario, el poder político desarrolla sus propias bases o fundamentos de poder entre ellos el contenido mítico asegurado por la religión, conduciendo a una doble estructura de poder ampliamente extendida de oligarquías políticas y oligarquías religiosas.

### 1.1.3. Estructuras sociales complejas.

Las estructuras simples de las sociedades tribales, fueron aumentando su complejidad conforme aumentaba el número de integrantes, ello conduce al aumento de diferenciación de los roles del poder y aumento de las funciones que los miembros de una comunidad reportan entre sí.

En ese tenor, lo explicado respecto a la estructura de las sociedades arcaico tribales, y la prohibición al incesto, obedece a un estadio primario de la

---

<sup>42</sup>En los tribunales de la tribu Barotse existe un mecanismo para recabar evidencia pertinente mediante el interrogatorio de disputantes y testigos; evaluación de las conductas en términos de lo que razonablemente debe esperarse de las posiciones sociales de los disputantes; y una sentencia que castiga a quien haya cometido la falla buscando restablecer el orden.

sociedad, la cual establece una diferenciación conforme aumenta su complejidad.

Sin embargo, el parricidio estuvo presente todo el tiempo, en un proceso homeostático, asesino al poder para ejercer un nuevo poder en donde el líder es el hijo. Es decir, el rompimiento del pacto pulsionar para llevar la conducta al escenario que prevalecía anteriormente, llevando a una nueva pulsión: *plena libertad*, la cual solo existe plenamente cuando el individuo tiene facultad de mando absoluto.<sup>43</sup>

Se puede advertir esta aseveración en la literatura helénica, específicamente en la obra de Edipo Rey de Sófocles. Si analizamos el simbolismo de Edipo, personaje que no persiguió de manera consiente violentar el pacto pulsionar, y sin embargo asesinó a su padre Layo y posteriormente desposó a su madre Jocasta y asumió el poder convirtiéndose en el monarca de Tebas. Esto es perfectamente una reproducción de la sociedad arcaico tribal más primitiva de la que se pueda dar cuenta. Por ello cuando el oráculo Tiresias lo informa de la conducta en que incurrió, enloquece, y consideró tan grave lo que hizo, que no encontró castigo suficiente que pudiera reprender sus acciones horrendas, por lo que se sacó los ojos y se hizo desterrar para peregrinar por las comarcas contando su tragedia. Los actos reprobables de Edipo obedecen, sin más a un golpe de estado, la infracción a la prohibición al incesto equivale a la destitución forzada del sujeto que detenta el poder.

En la tradición hebrea se puede advertir que la vergüenza del parricidio produce una veneración del padre depuesto. Los hijos entran al terreno de la culpa que puede traducirse en el miedo de sufrir los actos que ellos cometieron. Se crean mitos y leyendas acerca de él pero lo más importante se establecen las estructuras básicas de respeto al patrimonio exclusivo del padre, la titularidad de los derechos sexuales sobre las esposas o hijas pasan a segundo término y cobran relevancia los derechos inherentes a la conducción política de la comunidad.

---

<sup>43</sup> Lo descrito en este punto, entra dentro del ámbito de la psicología freudiana, misma que ha sido retomada por los antropólogos, de acuerdo a lo expuesto anteriormente. Véase nota al pie número 29, *supra*, p. 21.

Se observó una evolución al agregar varias normas de convivencia básicas. La prohibición al incesto se vio adicionada a una serie de prohibiciones derivadas del aumento de la complejidad del núcleo social: *Amaras a tu padre y madre* (prohibición al parricidio) *No fornicarás* (extensión amplísima de la prohibición arcaica de incesto) *No matarás*, *No robarás*, etc.

De acuerdo con la Biblia, dichos preceptos fueron otorgados a Moisés en el monte Sinaí por Dios Padre y transmitidos por él al pueblo elegido. Sin embargo, la figura de Moisés fue magnificada por la tradición hebrea ya que se cumplió el patrón arcaico del asesinato del padre con la posterior glorificación del padre depuesto y la consiguiente reglamentación de los valores supremos derivados de la nueva organización contractual de la comunidad.

Sigmund Freud establece que Moisés liberó a los judíos del sometimiento del que eran objeto en Egipto e inició un *éxodo* rumbo a la tierra prometida, sin embargo la comunidad estaba compuesta por esclavos recién liberados que no se encontraban bajo ningún control, donde resultaba más difícil librarlos de la ignorancia: la esclavitud física también lleva consigo la esclavitud intelectual, la limitación de la libertad irracional la encontraron el Moisés. Así que de acuerdo con Freud no tardaron en sublevarse y asesinaron a su libertador. Su asesinato fue por obtener una libertad *ellóica*. El *superyó* posterior llevó a la comunidad a su glorificación; ya que para Freud el monoteísmo es una reproducción *homeomorfa* inconsciente del padre. Superar al padre es inconscientemente convertirse en Dios. La culpa del parricidio llevó a generaciones posteriores a la glorificación de Moisés, los descendientes de los sublevados, sumidos por la vergüenza que implicaba la traición a su benefactor decidieron honrarlo mediante la mitificación, glorificando su memoria y precisamente este personaje se convirtió en el trasmisor de las normas esenciales que conformaban el nuevo pacto.<sup>44</sup>

Sobre la distribución de estas competencias se lleva a base de jerarquías con una función específica que radica en diferenciar y coordinar la coordinación horizontal, donde se establecen en distintos niveles contactos diferenciados: surgen los cargos políticos. Esto se hace patente en las ciudades república de Atenas y de Roma, que aseguraba que el cargo en el

---

<sup>44</sup> Freud, Sigmund, *Moisés y la Religión Monoteísta y otros escritos sobre judaísmo y antisemitismo*, España, Alianza Editorial, 2006, p. 24 y ss.

poder fuera independientemente de la procedencia de cuna, haciendo la separación entre nobleza y política. Sin embargo esta conquista evolutiva involucionó debido al proceso de refeudalización en Europa. Situando al Monarca, que adquiriría su posición por dinastía, en la cima de la jerarquía política, siendo hasta la revolución francesa que se pudo concebir una organización política sin monarca. Michel Foucault destaca “En una sociedad como la del siglo XVII, el cuerpo del rey no era una metáfora, sino una realidad política: su presencia física era necesaria para el funcionamiento de la monarquía.”<sup>45</sup>

Por otro lado, Sir Henry Maine, partió de la idea que el derecho surgió embrionariamente en las sociedades primitivas y se fue desarrollando y transformando a medida que las sociedades se volvieron más complejas. Maine traza la historia del surgimiento y primer desarrollo del derecho mediante la utilización de fuentes diversas: la Iliada, la Odisea, Códigos de la antigua Hélade y la Roma arcaica. Para él, la sociedad más primitiva se constituyó como un grupo familiar patriarcal, cuya unidad fundamental se derivaba de la autoridad ilimitada del patriarca: su voluntad se confundía con la norma.<sup>46</sup>

Maine sostiene que el siguiente estadio de evolución lo encontramos en la aparición de un principio autorregulador, que disminuía el grado de arbitrariedad en la propia autoridad del patriarca. Este principio se expresaba en sentencias recogidas por la tradición oral llamadas *Themistes*,<sup>47</sup> tales sentencias iban asentando precedentes a los cuales se podía apelar.

La unión de varias familias emparentadas por vía paterna dio origen al linaje (*patrilineaje*) o casa. Los miembros de un patrilineaje se unían por parentesco agnático y formaban una corporación. El parentesco cognático o bilateral no proporcionaba bases firmes para el desarrollo de corporaciones. La unión de varios linajes formaba el clan, la de varios clanes la tribu, encontrando en esta última el embrión del Estado y de los Códigos legales, resultante de la acumulación del *Themistes*.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Foucault, Michel, *Microfísica del poder (genealogía del poder)* España, Las ediciones de la piqueta, 2ª. ed. 1979, p. 103.

<sup>46</sup> De la Peña, Guillermo, *op. cit.*, p. 52 y ss.

<sup>47</sup> El nombre se deriva de Themis, la ninfa de las virtudes proféticas.

<sup>48</sup> De la Peña, Guillermo, *op. cit.*, p. 53.

En este punto nos enfrentamos a la pregunta primordial sobre el salto evolutivo: ¿Cual fue el proceso por medio del cual el individuo se descorporativiza y da paso a una relación jurídica entre individuo y Estado? Para responder el cuestionamiento los autores apuntan hacia la emancipación del individuo de la esfera familiar exclusiva que implicó las siguientes condiciones:<sup>49</sup>

- a) Que se pudiera reconocer como miembros de la tribu a miembros que no pertenecían a ninguno de los clanes constituyentes, en este punto cobra relevancia la figura de la adopción, donde se incorpora a un miembro extraño que gozara de todos los derechos de los miembros del clan, esto abre la noción de membrecía o ciudadanía.
- b) Que se reconociera legitimidad a agrupaciones diferentes de las familiares. Como consecuencia de la anterior condición, se consigue la legitimación de organizaciones territoriales. Cobra relevancia la inclusión del *ius soli*, cuando anteriormente existía una exclusividad del *ius sanguinis*.
- c) Además fomentó esta emancipación el derecho sucesorio. En un principio las herencias se distribuían proporcionalmente a los hijos del *de cuius*, (sucesión legítima) la única estratificación posible era la de grupos de edad. La introducción al principio de primogenitura o herencia diferenciada rompió con el igualitarismo de la corporación y permitió la dispersión de sus miembros. La división generalizada de los miembros del patrimonio y de los desheredados estableció el fundamento de la estratificación social legitimada: nobles y plebeyos; propietarios y proletarios. El corporativismo familiar se debilitó pero no desapareció del todo, las familias poderosas buscaron crear lealtades clientelares.

Según Maine la línea conductora del cambio jurídico a través de los siglos es el cambio de la *sociedad del status* a la *sociedad del contrato*. En la primera la posición del individuo es determinada por su origen familiar y en la segunda a la actuación individual pactada. Los grupos sociales adscriptivos (familia) pierden importancia en la sociedad de contrato, por el contrario las asociaciones voluntarias cobran relevancia. En este estadio de la sociedad, ya

---

<sup>49</sup> De la Peña, Guillermo, *op. cit.*, p. 55.

se puede hablar de una sociedad estratificada, toda vez que resulta una sociedad del contrato.<sup>50</sup>

Una vez verificada la transformación de una sociedad simple a la sociedad estratificada de conformidad al referente contractual, surge el problema de comprender las delimitaciones del orden político y jurídico en este tipo de sociedad compleja. Durkheim al igual que Maine, intenta comprender el paso de una sociedad de sujetos colectivos a una de sujetos individuales. Intenta resolver el problema del orden social en términos de la tradición utilitaria, pero sólo para refutarla. Esta tradición consta de dos posturas.<sup>51</sup>

1. La pesimista: defendida por Hobbes, en su libro *El Leviatán*, concibe el estado natural de los hombres como una guerra entre individuos libres y egoístas, que buscan su propia conveniencia. Pero como ese estado no hace feliz a nadie, nace un pacto de no agresión, cuya efectividad debe garantizarse por una autoridad fuerte. Los hombres renuncian por voluntad propia a su ejercicio ilimitado de su libertad y aceptan que esta sea regulada por la acción de un soberano.
2. La optimista: defendida por Locke, en su libro *Tratados sobre el gobierno civil*, atribuye a los individuos intereses rectos, que se elevan sobre las pasiones egoístas, celebran pactos no sólo para no destruirse entre ellos sino para buscar la razón y la virtud. La autoridad es la encargada de alcanzar esos fines.

Durkheim realiza una severa crítica contra ambas posturas. Por una parte respecto a la tesis hobbesiana, se interroga sobre la razón por la cual el soberano, habiendo recibido de sus súbditos el poder de reprimirles sus instintos egoístas, no iba a usar ese poder para satisfacer su propio egoísmo. ¿Quién controla las pasiones del soberano? ¿Otra autoridad superior? Y a esta ¿Quién la controla? Sería absurdo pensar en una cadena infinita de reguladores, por ello debe haber un principio diferente que regule tanto a la autoridad como a los súbditos y que sea anterior al pacto entre unos y otros. Este principio debe ser forzosamente el imperativo moral de la Solidaridad, que lleve a valorar la convivencia armónica por encima de cualquier meta individual.

---

<sup>50</sup> De la peña, Guillermo, *op. cit.*, p. 55.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 53, 57 y ss.

Por otra parte niega la naturaleza contractual como fundante del orden social, en virtud de que existen contratos lícitos e ilícitos, independiente de la voluntad de los contratante, tomando en consideración que la licitud se circunscribe a un momento histórico determinado. V.gr. La venta de esclavos en el siglo XVIII tenía validez plena en contraposición de la celebración del mismo contrato en el siglo XX. En ese sentido el contrato no define el orden, sino que el contrato se realiza dentro del orden social que establece las condiciones contractuales.

En base a lo anterior, Durkheim propone su teoría sobre la evolución del derecho. Cualquier explicación sobre este punto debe surgir de la *Solidaridad*, pero esta se manifiesta de manera diferente según el grado de división del trabajo. En el mundo preindustrial se verifica en función de la semejanza, así como los ladrillos de una pared, todos los segmentos de las sociedades arcaicas deben guardar similitud entre sí para lograr la unidad. A este principio se le denomina *Solidaridad Mecánica*, y a ella corresponde un tipo de derecho *represivo* o penal, con objeto de evitar las desviaciones. El castigo no crea la solidaridad mecánica pero ayuda a que no se subvierta.<sup>52</sup>

Ahora bien, tratándose de sociedades industrializadas, la solidaridad no puede fundarse en la semejanza sino en la complementariedad: la unidad no resulta de que las partes sean iguales sino que – como en un organismo biológico altamente diferenciado – cumplan funciones que confluyan en una total armonía. A este principio se le denomina *Solidaridad Orgánica*, a la cual corresponde un tipo de derecho de tipo *restitutivo* o civil y contractual: lo importante no es reprimir la diferencia, sino que las diferencias sean complementarias. En tal contexto la individualización se vuelve necesaria y el sujeto jurídico por excelencia es el individuo capaz de celebrar contratos, en el contexto de que el contrato no es el fundamento de la solidaridad orgánica, ni del derecho restitutivo, sino su manifestación.

Tenemos que en la sociedad medieval existía un orden jurídico de derecho feudal, derechos de las ciudades derechos del rey, pero principalmente una separación del derecho canónico y derecho civil profano. Sin embargo, la falta de unidad jurídica no significaba que el poder no tuviera

---

<sup>52</sup> De la peña, Guillermo, *op., cit.*, p. 59.

espacios sin aplicación del derecho, donde se utilizó un recurso muy viejo pero útil para poder tener un control social muy inequitativo: el miedo. El miedo solo puede subsistir por medio de la ignorancia.

De acuerdo con Luhmann, derivado de la rápida y creciente complejidad y la inseguridad jurídica, surgió la necesidad de unificación del derecho y una organización, la administración de justicia la que tuvo como resultado un control central y la consolidación de la unidad del Estado. Asimismo el sistema cumplía con la función que para Luhmann debe tener a política:<sup>53</sup>“mantener la capacidad de tomar decisiones que vinculen colectivamente.” De acuerdo a esta definición todo lo que cae en el círculo temático de los temas políticos se vuelve decisión.

Con la aparición del Estado Constitucional, se entrelazan el sistema jurídico con el sistema político. Muchos autores han definido ambos sistemas como una unidad, sin embargo no ocurre así: Ambos sistemas forma parte del sistema social; conformándose como subsistemas independientes perfectamente clausurados en su operación. Ambos representan funciones independientes y tienen sus fórmulas para resolver las paradojas que representan. Luhmann destaca:<sup>54</sup>

“La positivización del derecho y la democratización de la política se apoyan mutuamente y han impregnado tan fuerte lo que hoy se presenta como sistema político y sistema de derecho, que resulta difícil percibir allí dos sistemas diferentes.”

Para Luhmann el sistema político deja que la paradoja de su código culmine en la formula de soberanía, que desemboca en soberanía del pueblo: El soberano está implicado en el hecho que no tiene necesariamente que decidir; trasladando el concepto a soberanía del pueblo, la paradoja implica que el soberano definitivamente no puede decidir. Es decir, si la soberanía radica esencialmente en el pueblo, entonces el soberano se verá maniatado para tomar decisiones vinculantes, toda vez que debe responder al pueblo por las decisiones; y por otro lado el pueblo – detentador de la soberanía- no puede tomar esas decisiones en virtud que las delegó a otros para su ejercicio. Esta constituye la paradoja fundamental para el autor en estudio.

---

<sup>53</sup> Torres Nafarrete, Javier, *op. cit.*, p. 213.

<sup>54</sup> Luhmann, Niklas, *op. cit.*, p. 203.

El sistema jurídico queda excluido para la resolución de cuestiones políticas, aun cuando regule las relaciones causales de la política, esta busca condensar la formación de opiniones vinculatorias para la colectividad. Estas decisiones buscan su forma en el medio políticamente posible, de acuerdo a criterios con los que el sistema político resuelve los problemas: Deshaciéndose de ellos. Por tal razón el sistema jurídico siempre será superado, y las lagunas legales siempre existirán, en virtud de que por más extensa que sea la regulación en materia política, el sistema político encontrará la solución para superar las limitaciones de ley.

Por otra parte, el sistema político contractual no es concebible sin un Estado que garantice los derechos fundamentales del individuo, es decir cobra relevancia el respeto a los derechos humanos, que para Luhmann deben entenderse no como un catálogo de garantías básicas de respeto, sino como “exigencias estructurales de los sistemas contemporáneos.”

Para el autor en estudio, los derechos fundamentales no son derechos naturales o humanos del individuo, basados en la dignidad humana y otros valores de la persona que el Derecho deba reconocer y proteger, estos resultan conceptos que interesan a la metafísica. Para Luhmann los derechos fundamentales consisten en piezas o instituciones técnicas del sistema social (estructuras intrasistemáticas) constituidas por un conjunto de expectativas de comportamiento sostenidas por el consenso, y que operan en el sistema social como filtros y límites técnico-jurídicos frente a la tendencia expansiva del Estado o sistema político, garantizando la diferenciación y la operatividad del sistema jurídico.<sup>55</sup>

## 1.2. DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Norberto Bobbio, describe la relación de estado y democracia, en el ámbito de las libertades individuales. El Estado ejerce el poder dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo. Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático.

---

<sup>55</sup> Montoro Ballesteros, Alberto, *El funcionalismo en el Derecho: Notas sobre N. Luhmann y G. Jakobs*, España, Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 8, 2007, p. 370.

Por su parte Ferrajoli destaca que las constituciones no son “sino contratos sociales en forma escrita y positiva: pactos de convivencia civil generados históricamente por movimientos revolucionarios que han sido en su momento impuestos a los poderes públicos.”<sup>56</sup> De lo anterior encontramos que la democracia constitucional se encuentra íntimamente ligada a la sociedad contractual proveniente de las rebeliones contra las tiranías, la transformación orientada a un texto constitucional garante de las libertades democráticas será el objeto de estudio de los siguientes apartados.

### 1.2.1. Estado Liberal.

El Estado Liberal es producto del cambio de paradigma, de una redeterminación política que transformó la legitimación por dinastía a una legitimación democrática,<sup>57</sup> logrado mediante procesos de transformación revolucionarios, quedando un tipo de organización que prevalece en la actualidad, reconocida por el constitucionalismo en la cual perdura la tradición judeo-cristiana. Para Bobbio el Estado obedece a una relación de poder: “Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo...”<sup>58</sup>

Mediante la inspiración de los textos de Locke, Rousseau y Montesquieu se impone a partir de las revoluciones norteamericana y francesa a fines del siglo XVIII un cambio en la vida política, que afectara radicalmente la relación entre el Estado y sus habitantes. Se restringe el poder absoluto del soberano y surgen una serie de derechos inalienables que debe respetar, con la aparición del concepto de Soberanía o Poder Público, mismo que para su ejercicio se divide en: Ejecutivo, Judicial y Legislativo, basada en la Teoría de División de Poderes.<sup>59</sup>

La Consolidación de un pacto, que materializa en un documento el ideal contractualista y funda el Estado por la voluntad de sus miembros, a la vez que garantiza a éstos sus libertades y derechos naturales, es la nota esencial del nuevo Estado surgido de predominancia burguesa, sustentada en el bloque

---

<sup>56</sup> Ferrajoli Luigi, *Principia Iuris*, España, Trotta, 2010, t I, p. 776.

<sup>57</sup> *Infra*. p. 44.

<sup>58</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*, España, Trotta, 1989, p. 39.

<sup>59</sup> Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Teoría del Estado*. México, Oxford university press, 2005, p. 47.

ideológico *individualista-liberal-humanista*. Por eso a este Estado se le puede llamar Estado Constitucional.<sup>60</sup> Norberto Bobbio se refiere al Estado Constitucional en términos de un estado garante:

“La antítesis clásica del pensamiento liberal se representa en formas contrapuestas de Estado: El Estado Absoluto y el Estado de Derecho; para el liberal el problema de la libertad se resuelve sobre todo en la formación de un nuevo tipo de Estado, que es el Estado Garante y Representativo; los remedios que él propone son esencialmente de carácter constitucional, y en efecto la mayor producción de su pensamiento y de sus luchas son las constituciones.”<sup>61</sup>

Paralelamente a la concepción de Estado surge la noción de *sociedad civil*, esta entendida como “el hombre independiente, unido a otro hombre solo por el vínculo del interés privado y de la necesidad natural inconsciente”<sup>62</sup>

El concepto de sociedad civil guarda un elemento eminentemente burgués, como precondition de su existencia,<sup>63</sup> parte de la teoría iusnaturalista del orden contractual de las relaciones políticas, donde de acuerdo con Bobbio la connotación fue acotada por Marx:<sup>64</sup> “El estado de la naturaleza de los iusnaturalistas y la sociedad burguesa de Marx tienen en común al “hombre egoísta” como sujeto. Y del hombre egoísta no puede nacer más que una sociedad anárquica o por el contraste, despótica”.

Bobbio concluye que en la medida en que Marx hace de la sociedad civil la sede de las relaciones económicas, o sea, de las relaciones que constituyen “la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política, “sociedad civil” significa el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, y en cierta forma agota la comprensión de la esfera preestatal separada y diferente de la del Estado.<sup>65</sup>

Tenemos entonces que antes del Estado hay diversas formas de asociación que los individuos forman entre sí para satisfacer sus necesidades y sobre los cuales el Estado sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su

---

<sup>60</sup> Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, p. 175.

<sup>61</sup> Bobbio, Norberto, *Libertad e igualdad*, UNAM, México, 1995, p. 146.

<sup>62</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, *op. cit.*, P. 57.

<sup>63</sup> De acuerdo con Bobbio el uso de “sociedad civil” en cuanto a esfera de relaciones sociales, diferente de la esfera de las relaciones políticas, se debe a que autores alemanes como Hegel y Marx escriben en una lengua donde *bürgerliche Gesellschaft* significa al mismo tiempo sociedad civil burguesa y que en el lenguaje jurídico el derecho civil, el *Code Civil* es el código de derecho privado, en alemán *bürgerliches Recht*.

<sup>64</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p.46.

desarrollo e impedir su renovación continúa. En este sentido existen tres momentos de intervención de la sociedad civil:<sup>66</sup>

1. Como precondition del Estado, es decir, de lo que todavía no es estatal;
2. Como antítesis del Estado, o sea, de lo que se presenta como alternativa frente al Estado;
3. Como disolución y fin del Estado.
4. Asimismo, las relaciones de la sociedad civil con el régimen estatal tienen un fundamento contractual en términos de Rousseau, donde todos los ciudadanos están comprometidos bajo las mismas condiciones y gozan de los mismos derechos. Rousseau, autor del contrato social, retomó este concepto de Hobbes y Locke (ambas posturas rechazadas por Durkheim).<sup>67</sup> Su innovación consistió en agregar como elementos la *libertad y la igualdad*. Este concepto transforma sustancialmente la ciencia política y los diversos autores conciben una transformación de la distinción Amo/siervo a gobierno/ciudadano.

Por medio de la voluntad general se pueden tomar las decisiones políticas y esta, no es la suma de voluntades particulares, sino que debe prevalecer un elemento de moralidad, donde el pueblo toma el cuerpo del soberano, redetermina una soberanía concreta encarnada en el monarca a un concepto de soberanía abstracta: los ciudadanos en corporación. De acuerdo con Bobbio, el contenido ético de las relaciones constituye el elemento fundante de transformación:<sup>68</sup>

“como momento intermedio de la eticidad, puesto entre la familia y el Estado, permite la construcción de un esquema triádico que se contrapone a los dos modelos diádicos anteriores, el aristotélico basado en la dicotomía de la familia/estado y el iusnaturalista basado en la dicotomía estado de naturaleza/sociedad civil.”

Entonces el aumento de complejidad en las relaciones sociales donde la estructura de familia es rebasada por la estructura de sociedad civil precisa de relaciones consensuadas que precisamente son las que retoma el pacto social.

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.42.

<sup>67</sup> *Supra*. p. 31.

<sup>68</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, op. cit., p. 51.

Ferrajoli destaca que el contrato social es una gran metáfora de la democracia donde descansa la legitimación de los gobernantes:<sup>69</sup>

“...dado que con ella la legitimación del poder político resulta fundada, por primera vez en la historia, sobre el consenso de los contratantes, o sea, de los consociados, y por tanto desde la base y no desde arriba; del estado de derecho y de la que llamare democracia “sustancial”, dado que ese contrato no es un acuerdo vacío, sino que tiene como cláusula y como “razón Social” la garantía de los derechos fundamentales cuya violación por parte del soberano legitima la ruptura del pacto hasta la insurrección y la guerra civil”

Tenemos entonces que el antiguo referente religioso es sustituido por el referente contractual, que precisa de un respeto de parte del gobernante a las libertades individuales como condicionante para que para que el pacto continúe vigente.

Sin embargo, el concepto de contrato social origina una problemática en las relaciones de los individuos. Foucault destaca que “...el problema es saber cómo, a partir de la multiplicidad de los individuos y de las voluntades, puede formarse una voluntad única, o mejor, un cuerpo único, accionado por un alma que sería la soberanía”<sup>70</sup>

El concepto de voluntad única tiene su fundamento en la Concepción del Leviathan de Hobbes, este consiste en la construcción teórica de un hombre fabricado, mediante el ensamble de cierto número de individualidades separadas unidas por un conjunto de elementos constitutivos del Estado, teniendo como alma la soberanía.<sup>71</sup>

Ahora bien, la voluntad única, no existe como tal, no cuenta con referente empírico, la suma de las voluntades no pueden crear una voluntad única o colectiva. Pueden existir decisiones tomadas mayoritariamente, y de aquí se desprenden los problemas de las minorías y de legitimación política. El reto es, desde la concepción rosseauiana del pacto social, es el de garantizar una sociedad que pueda autoadministrarse democráticamente. Entonces el problema consiste en identificar las estructuras que puedan hacer posible llegar a tal fin y erradicar los componentes que imposibilitan la realización del ideal democrático.

---

<sup>69</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 776.

<sup>70</sup> Foucault, Michel, *op. cit.*, p.142.

<sup>71</sup> Chevallier, Jean Jacques, *Los Grandes Textos Políticos*, Madrid, España, Ed. Aguilar, 4ª. Reimpresión, 1981, p. 50.

Para Luhmann la soberanía consiste en un despliegue de la paradoja de la limitación del arbitrio que no puede aceptar ninguna limitación.<sup>72</sup> Con el surgimiento del Estado Nación, se transforma la antigua jerarquía de los estratos dios/gobierno/súbdito cambia al conferirle al Estado un mayor grado de libertad y de modificación del derecho. Ahora el referente no es la religión sino que se precisa de un derecho superior. Entonces la representación contractual, derivada del derecho natural toma ese lugar que antes ocupaba la religión.

El antiguo concepto de soberanía es reelaborado y toma el lugar de autodescripción del sistema que se orienta por el Estado. Ahora soberanía significa poder del Estado, el control de todas las corporaciones obligadas a pedir autorización para formar otras nuevas, la soberanía se redefine como formas de organización que tomen decisiones. La unidad del arbitrio representa la unidad del sistema. La representación debe basarse en ello, esta debe ser la unidad para producir más unidad de la totalidad de los súbditos individuales.

Con el concepto de soberanía se reacciona a un aspecto de mayor diferenciación en que los fundamentos de decisión se han convertido en problema interno del sistema, “naturaleza y religión no ofrecen puntos de sujeción seguros y cada vez más el entorno aumenta las exigencias que urgen decisiones.”<sup>73</sup>

En cuanto a las diferencias que se pueden establecer entre los derechos de libertad y los derechos sociales, son esencialmente dos: la primera se relaciona a la fundamentación, siendo el individuo el fundamento de los derechos de libertad en su faceta de persona moral y los segundos en el individuo como persona social; el autor en estudio destaca:<sup>74</sup>

“Ahora bien, del hombre puede decirse que es al mismo tiempo una “persona moral” considerado en sí mismo, y una “persona social” en cuanto vive, desde que nace hasta que muere, en distintos círculos que van desde la familia a la nación y de la nación a la sociedad universal”

La otra diferencia consiste en la prestación del derecho; es decir que los derechos sociales requieren la intervención del Estado mediante prestaciones adecuadas, a diferencia de los derechos de libertad que exigen completamente lo contrario: la omisión o abstención del Estado. De esta diferencia se deriva

---

<sup>72</sup> *Supra*, p.18

<sup>73</sup> Torres Nafarrate Javier, *op. cit.*, p. 356.

<sup>74</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de cultura económica, 1987, p. 58.

otra que consiste en que los derechos sociales no pueden aplicarse de manera inmediata, al contrario de los derechos de libertad que exigen el presupuesto de inmediatez para su cumplimiento.

Por otra parte los derechos políticos “son aquellos que fundamentan la participación directa o indirecta de los individuos y grupos en la toma de decisiones colectivas que caracteriza la democracia”<sup>75</sup>. En términos de Bobbio la fundamentación liberal de los derechos sociales, en la cual su reconocimiento es el presupuesto o la precondition de un efectivo ejercicio de los derechos de libertad, conceptualizándola de la siguiente forma:<sup>76</sup>

1. Libertad negativa o personal: Cronológicamente sería el primer concepto de libertad y consiste en la ausencia de impedimentos, de tal suerte que la esfera de libertad coincida con la de comportamientos no regulados, es decir, lícitos o indiferentes.
2. Libertad rousseana o como autonomía o libertad política: Retomando a Rousseau, es la “obediencia de la Ley que nos hemos prescrito”.
3. Libertad como poder positivo: La capacidad jurídica y material de concretar las posibilidades abstractas garantizadas por las constituciones liberales.

Ahora bien, el ejercicio de la libertad debe superar el esquema de las libertades negativas, ya que de existir sólo estas, todos serían igualmente libres pero no todos tendrían poder. Así que para equiparar a los individuos, reconocidos como personas sociales, también en poder, es necesario que se les reconozcan otros derechos sociales que los coloquen en condiciones de hacer aquello que es libre de hacer.

El ejercicio democrático precisa el respeto a las libertades mencionadas, y en consecuencia un respeto a los derechos humanos, que para Bobbio inciden en cuatro supuestos a saber:

1.- Individualismo.

Bobbio denomina la transformación de una concepción organicista a una concepción individualista como “*revolución copernicana*”, de manera que el

---

<sup>75</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, España, Trotta, 2003, p. 539.

<sup>76</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, op. cit., p. 525.

individualismo es la democracia de los modernos, privilegiando los derechos del hombre. El individualismo tiene su origen en los siguientes fenómenos:<sup>77</sup>

- a) Contractualismo de los siglos XVII y XVIII que estableció que los individuos en estado de naturaleza son soberanos, libres y iguales.
- b) Nacimiento de la teoría política, específicamente con el concepto de *homo oeconomicus*, que consiste en que el individuo persiguiendo el interés propio promueve el interés social.
- c) La filosofía utilitarista de Bentham a Mill que resuelve el problema tradicional del bien común en la suma de los bienes individuales.

La democracia no descansa sobre cualquier tipo de individualismo. De acuerdo con Bobbio existen dos tipos: uno propio de la tradición liberal-libertaria y otro propio de la tradición democrática. La primera considera al individuo como único protagonista de la vida social sin consideración a vínculo social alguno; el segundo reconcilia al individuo con la sociedad concebida como “el resultado de un acuerdo libre entre individuos”<sup>78</sup>

## 2.- Fundamentación Liberal de la democracia.

El nivel de fundamentación liberal no se circunscribe a que los derechos y la democracia tengan en sus bases una concepción individualista de la sociedad. La cuestión va mucho más allá: sin individualismo no puede haber liberalismo y sin liberalismo no puede haber democracia; pero también aplica en sentido inverso, sin democracia no puede haber liberalismo. Para Bobbio la democracia es el producto natural del liberalismo.<sup>79</sup>

“...no existe ninguna Constitución democrática que no presuponga la existencia de derechos individuales, es decir, que no parta de la idea que primero viene la libertad de los ciudadanos aisladamente considerados y después el poder de gobierno que los ciudadanos, mediante su libertad, constituyen y controlan”.

Lo anterior constituye precisamente el fundamento del pensamiento democrático, la libertad entendida como autonomía, es decir, como capacidad para legislar para sí mismo. En términos de Bobbio, la democracia tiene como fundamento el reconocimiento de los derechos de libertad y que admite como natural complemento el reconocimiento de los derechos sociales y de justicia.

---

<sup>77</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 28.

<sup>78</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, op. cit., p. 412.

<sup>79</sup> Bobbio, Norberto, *Tiempo de los Derechos*, España, Sistema, 1991, p. 164.

Por su parte Bovero sostiene que “La regla de la igualdad democrática vale no sólo para la participación (directa o indirecta) en la producción de leyes, sino también para la elegibilidad de los cargos públicos: aquello que los antiguos llamaban isotimía, y que corresponde al principio democrático moderno de la formal accesibilidad para todos, sin barreras económicas y sociales a los cargos institucionales de mando.”<sup>80</sup>

### 3.- Los derechos como condiciones o precondiciones de las reglas del juego.

Bobbio establece que se deben considerar ciertas libertades como necesarias para el apropiado ejercicio del poder democrático. En este punto, al igual que los dos anteriores, no se consideran todos los derechos humanos sino sólo aquellos estrechamente emparentados con el liberalismo político, los que formarán un vínculo con el juego democrático, mediante el ejercicio de las libertades destinadas a garantizar la libertad de elección y de decisión.<sup>81</sup>

En ese orden de ideas los *derechos de libertad* (opinión, de expresión, de asociación, etc.) es concebida como condición necesaria para la realización de las reglas del juego democrático. Por otro lado los *derechos políticos* forman un vínculo con el primer grupo de reglas de la democracia, cuya función es establecer que es lo que se entiende por *voluntad general*, pues tales reglas no buscan nada distinto a buscar la igual participación política en la formación de la referida voluntad. Los derechos estarán contenidos invariablemente en la Constitución:<sup>82</sup>

“... ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan a un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego”.

En apoyo a lo anterior Bovero, distingue lo siguiente:

- a) Condiciones internas de la democracia.- Consta de los derechos políticos, que instituyen la igualdad y la libertad democráticas.
- b) Precondiciones externas de la democracia.- Aquellos derechos fundamentales cuya violación puede comprometer y tornar vano el ejercicio de los derechos políticos. En esta categoría se incluyen algunos

---

<sup>80</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, España, Trotta, 2002. p.27.

<sup>81</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., p.26.

<sup>82</sup> *Idem*.

derechos liberales y algunos derechos sociales, como son el derecho a la educación y el derecho a la subsistencia, respectivamente.

En este orden de ideas, para Bovero tanto las condiciones como las precondiciones son elementos necesarios del criterio de democraticidad, pero se debe mantener la distinción conceptual entre ambas.<sup>83</sup> Destaca que las reglas de la democracia prescriben la distribución más o menos equitativa del poder político, pero no indican, no pueden indicar para que es usado tal poder, para tomar qué decisiones, para perseguir qué ideales. En consecuencia la democracia sustancial llamada democracia *pour le peuple*, a favor del pueblo o de los sectores desfavorecidos no es como tal democracia; solamente lo es la democracia *par le peuple*, mediante el pueblo o a través de las reglas que permiten y favorecen la participación ciudadana en el proceso de decisiones políticas.<sup>84</sup>

#### 4.- Teoría de los Límites de la Regla de Mayoría.

La regla de mayoría y democracia no son sinónimos, Bobbio realiza la distinción entre ambas en los siguientes términos: “Lo que caracteriza a un sistema político democrático no es el principio de mayoría, sino el sufragio universal, o, en el mejor de los casos, el principio de mayoría aplicado a votaciones con sufragio universal”<sup>85</sup>. Ahora bien, en lo que respecta al principio de mayoría, este incide en el mundo de los derechos de individuo mediante el reconocimiento de sus *límites*, entendidos estos como “aquellas circunstancias que muestran la improcedencia de la regla de mayoría, de tal suerte que ella resulta ser un procedimiento que no siempre funciona”<sup>86</sup>. Son tres los tipos de límites:

- a) Límites de validez.- Las reglas del juego a diferencia de todas las demás, deban aceptarse por unanimidad por la simple razón que su rechazo, aún de un solo participante, imposibilita jugar. Esto significa que aceptar intervenir en una decisión o elección que se realiza basada en la regla de mayoría implica la aceptación de la misma como forma de llegar a la decisión o la elección.

---

<sup>83</sup> Bovero Michelangelo, *Democracia y derechos fundamentales*, Isonomía, No. 6, México, 2002, p. 37.

<sup>84</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. op. cit.*, p. 43.

<sup>85</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política, op. cit.*, p. 469.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 481.

- b) Límites de aplicación.- Consiste en aquellos asuntos que escapan de la esfera de decisión del principio de mayoría. Las mayorías solo pueden pronunciarse respecto a los asuntos opinables, es decir que existe un margen de asuntos que no serán sometidos a la aprobación de las mayorías.
- c) Límites de Eficacia.- Resalta que el principio de mayoría no cumple ni puede cumplir, con todo lo prometido, especialmente, transformar radicalmente las relaciones entre clase sociales. Asimismo, con este concepto se subraya que algunas decisiones, después de haber sido adoptadas y ejecutadas son irreversibles.

Bovero complementa la visión mayoritaria de Bobbio en el sentido que la democracia resulta de la suma de dos elementos esenciales: al principio “*a una cabeza un voto*” en el que se basa el sufragio universal y la regla de mayoría en la que cada individuo debe contar (antes bien, ser contado) por uno, y ninguno debe contar menos que otro.<sup>87</sup>

La construcción teórica que describe las relaciones conceptuales de representación, soberanía y democracia que descansan en el concepto del Estado liberal que produjo la relación de constitucionalismo, el cual se expondrá en el siguiente apartado.

### 1.2.2. Legitimidad Democrática.

El ejercicio democrático, se concibe mediante la legitimación política: Es el concepto con el que se enjuicia la capacidad de un poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza, de tal forma que un Estado es legítimo si existe un consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar la autoridad vigente. Para Habermas la legitimidad significa: “que la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo no está desprovista de buenos argumentos. Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político.”<sup>88</sup>

Si equiparamos el poder político con dominación política, debemos sostener que ningún sistema político está en condiciones de procurarse lealtad

---

<sup>87</sup> Bovero, Michelagenlo, *Una gramática de la democracia. op. cit.*, p. 45.

<sup>88</sup> Carrillo Prieto Ignacio, *Legalidad y Legitimidad: Teoría del Poder y Teoría de la Norma*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 16, Sección de Previa, 1985, p.135.

de masas; esto es garantizarse duraderamente la predisposición aquiescente de sus miembros sin recurrir a legitimaciones. El proceso mediante el cual una persona obtiene legitimidad<sup>89</sup> se denomina legitimación. Entonces la legitimidad es producto de criterios políticos como justificación ética del ejercicio personal del poder; *Legitimidad Racional* en términos de Max Weber.<sup>90</sup>

Luhmann concibe la legitimación democrática de la siguiente forma: “La democracia queda definida como la relación de intercambio entre poder y oposición (segunda codificación del poder político) y sobre esta codificación se deciden la elecciones”. La legitimación implica la autolegitimación, mediante comunicación política reconocible, por ello la legitimación no puede venir de un sistema externo, como la religión, así que la semántica de los valores toma especial relevancia.

Por su parte Ferrajoli establece que la legitimidad democrática deriva de la sujeción del derecho a la disociación de factores que rebasan a la simple presunción resultante del estado constitucional de derecho.<sup>91</sup>

“El paradigma del constitucionalismo no es otro que esta sujeción del derecho al derecho generada por esa disociación entre vigencia y validez, entre mera legalidad y estricta legalidad, entre forma y sustancia, entre legitimación formal y legitimación sustancial o si se quiere, entre las weberianas “racionalidad formal” y “racionalidad material”. Gracias al reconocimiento de esta disociación se diluye la “presunción de legitimidad” asociada por el positivismo dogmático al derecho positivo.”

Encontramos que los procesos de legitimación son dos: Dinastía y Democracia. La primera obedece al derecho hereditario, o derecho de sangre de suceder en el poder al monarca, el segundo a la elección periódica del sujeto detentador del poder por parte de los miembros que integran la comunidad. Para una república constitucional interesa precisamente la legitimación democrática que es la antítesis de la legitimación por dinastía.

---

<sup>89</sup> El término de legitimidad tiene sus orígenes en el derecho privado sucesorio y aparece vinculado a la política en relación con la restauración monárquica tras la Revolución Francesa.

<sup>90</sup> Max Weber concibe tres clases de legitimidad: 1.- Dinastía. El reconocimiento por el derecho sucesorio de abolengo; 2.- Carismática. Los subordinados aceptan el poder en base a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de quien lo ejerce; y 3.- Racional. Los subordinados aceptan el poder en virtud de motivaciones objetivas e impersonales convirtiéndola en sinónimo de legalidad.

<sup>91</sup> Ferrajoli Luigi, *op. cit.*, p. 775.

De acuerdo con Bidart Campos la Legitimidad es un concepto que puede ser analizado desde tres enfoques distintos: filosófico, empírico y jurídico referidos a una legitimidad *justa*, *sociológica* y *legalizada*, respectivamente.<sup>92</sup>

La Legitimidad Justa consiste en el esfuerzo del discurso filosófico por descubrir cuando un poder es legítimo objetivamente; la Legitimidad Sociológica consiste en las creencias sociales de cuando un poder es legítimo, con independencia de que estas creencias sean válidas o erróneas en confrontación con la Legitimidad Justa; finalmente la Legitimidad Legalizada es producto del discernimiento de cuál es la legitimidad que el orden jurídico positivo legaliza.

“Desde ya es bueno anunciar que lo deseable es que las tres legitimidades coincidan o por lo menos, no choquen violentamente entre sí. Coinciden cuando la legitimidad legalizada establece como debido lo mismo que las creencias sociales de esa sociedad juzga como debido y cuando eso “debido” no discrepa con lo que el razonamiento filosófico estima objetivamente justo.”

Para el autor en estudio existe un desdoblamiento en la noción de legitimidad: legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio. La primera “atiende al modo de cómo se llega al poder, o si se quiere decir de otra forma al modo de como se designan o seleccionan los gobernantes: “la legitimidad de ejercicio apunta al modo como se ejerce o se desempeña el poder, tanto como si quien lo ejerce inviste legitimidad de origen cuanto si se halla desprovisto de ella.”<sup>93</sup>

Quien ostenta legitimidad de origen puede carecer de legitimidad de ejercicio, o perderla, si es que ejerce mal o injustamente el poder al que accedió legítimamente. Quien no posee legitimidad de origen, puede adquirir legitimidad de ejercicio si la desempeña con justicia.

A veces, la ausencia de legitimidad de origen da lugar a una especie de sanación excepcional, aunque parcial, si es que el gobernante carente de aquella, ejerce el poder con justicia o con el suficiente consenso social. En tal caso, es frecuente echar mano a lo que Jèze denomina “investidura plausible o admisible”, lo que significa que el título originalmente viciado e irregular es

---

<sup>92</sup> Bidart Campos, Germán, *Legitimidad de los procesos electorales*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Capel, 1986, p. 9.

<sup>93</sup> Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p. 11.

admitido provisionalmente, pero no en beneficio del gobernante sino de los gobernados.<sup>94</sup>

Aunque se acepte la legitimidad de ejercicio a favor de quien carece de la de origen, no parece correcto llegar al extremo de postular que el ejercicio del poder con justicia, alcanza a conferir legitimidad de origen al gobernante que no la adquirió al llegar al poder.<sup>95</sup>

No es legítimo el poder en cuyo origen y en cuya formación se han dejado de lado los mecanismos previstos para acceder a él, para ejercerlo, para transmitirlo. Al contrario, la legitimidad del poder requiere que la investidura o el título de los gobernantes provenga de un procedimiento que se encuentre previsto en el orden jurídico del estado de que se trate. Llegar al poder al margen de este procedimiento es a, la postre, una forma de utilizar la fuerza, porque es la fuerza propia del ocupante la que margina al procedimiento legal y permite aferrarse en el poder por decisión (fuerza) de quien quebranta la regla de juego. Y es así aunque aquella fuerza y esta decisión gocen de algún acompañamiento o consenso sociales. Y es así porque tal acompañamiento consiente y apoya la transgresión, prefiriendo la fuerza que a la ley *lato sensu*.

De acuerdo con Juan Linz legitimidad como consenso no es unidimensional sino que tiene al menos cuatro dimensiones. La legitimidad de origen, que se divide:

1. En el apego a la legalidad durante el proceso electoral;
2. Los resultados que emanan de dicho proceso.

Y la legitimidad adquirida en funciones, la cual se divide en:

1. Efectividad, que se obtiene en el ejercicio mismo del cargo;
2. Eficacia, con apego a la legalidad durante el periodo en funciones.<sup>96</sup>

En el ámbito electoral la legitimidad de origen se entiende también como la adhesión y la aceptación de quienes adquieren un cargo por la vía de procedimientos democráticos. De tal forma, la legitimidad del presidente no se nutre solamente de aquella que obtiene en las elecciones, sino que es un *continuum* que se fortalece o se debilita durante el ejercicio del cargo, y que depende del apego a la legalidad, en cómo se negocien con las diversas

---

<sup>94</sup> Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p. 11.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>96</sup> Linz, Juan, J. *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987. p.43 y ss.

fuerzas políticas y los factores reales de poder (eficacia), así como de la implementación de las políticas (efectividad). De tal forma, es el equilibrio de las cuatro dimensiones de la legitimidad lo que permite la gobernabilidad y no solo el consenso que se adquiere en las urnas.

En ese sentido ya estamos hablando de legitimación electoral, la cual depende de la existencia previa de un estado democrático, donde el Estado tiene la función de garantizar el ejercicio electoral como parte del respeto a las libertades fundamentales del individuo.

Sin embargo, la legitimidad no se circunscribe al ámbito electoral, sino que va más allá, es la Constitución la que guarda el elemento legitimador y el referente es la democracia. Es decir la Democracia legitima a la Constitución. A ese respecto Manuel Aragón sostiene:<sup>97</sup>

“La democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida ésta no sólo como forma política histórica (o como verdadera o no falsa forma de Estado) sino, sobre todo, como forma jurídica específica, de tal manera que sólo a través de ese principio legitimador la Constitución adquiere su singular condición normativa, ya que es la democracia la que presta a la Constitución una determinada cualidad jurídica, en la que validez y legitimidad resultan enlazadas.”

En este entendido, Aragón sostiene que para que la constitución sea democrática tuvo que provenir de un proceso externo legítimo, es decir, que el proceso de creación goce del reconocimiento de la sociedad. En el caso de nuestra carta magna provino de un procedimiento democrático por conducto del Congreso Constituyente de 1916, y en tal virtud goza del reconocimiento de todos.

Entonces la calidad democrática otorga a la Constitución un principio de legitimación interna, esto es: “lo que dice la Constitución respecto a su propia legitimidad.”<sup>98</sup> De la simple lectura del texto constitucional, de inmediato aparece que su legitimidad se basa en la democracia.

Se debe partir, en primer término en entender el concepto de democracia y posteriormente señalar las reglas procedimentales para hacerla posible. A este respecto podemos destacar la definición ofrecida por Kelsen quien la

---

<sup>97</sup> Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p.12.

<sup>98</sup> *Idem.*

conceptualiza: “La identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo para el pueblo.”<sup>99</sup>

La definición de Kelsen tiene dos elementos que se encuentran unidos y son indisolubles: El primero es uno procedimental, donde los elegidos eligen a los dirigentes, que conforma una identidad entre ellos siendo la democracia el método para alcanzar esta identidad. En la democracia prevalece la voluntad colectiva que se determina por la mayoría de los dirigentes que han sido electos también por una mayoría de ciudadanos o dirigidos, preservando los derechos de las minorías quienes tendrán el derecho de obtener la mayoría en elecciones subsecuentes.

El segundo elemento es de contenido: El gobierno del pueblo por el pueblo. Este elemento no debe confundirse con la *oclocracia*, que es el gobierno de la plebe, (el poder en manos de las masas), sino que constituye el hecho de que el pueblo vota y elige a sus dirigentes para que estos gobiernen y legislen por él, creándose una unidad: “En consecuencia, los dirigentes han de velar por las libertades, los intereses y el bienestar de sus dirigidos, y si estos no están de acuerdo, los podrán cambiar en las siguientes elecciones.”<sup>100</sup>

La definición de Kelsen ha sido referente para diversos tratadistas: Shumpeter, se apega al primer elemento de la definición para exponer que la democracia constituye un método:

“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.”<sup>101</sup>

Por otra parte Bobbio y Bovero se ocuparon del desarrollo del segundo elemento de la definición de Kelsen, es decir que el método no puede dejar de conjugarse con los derechos *inviolables* del individuo.<sup>102</sup> Tenemos que el desarrollo de la tesis de democracia en términos de Bobbio y enriquecida por Bovero, parten de las reglas del juego del ejercicio democrático como método, pero sujetas a las libertades individuales, a esta corriente de pensamiento se le conoce como *Liberal-Democrata*. En este contexto Bobbio ofrece la siguiente

---

<sup>99</sup> Kelsen Hans, citado por Carpizo, Jorge, *Concepto de Democracia y sistema político en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 97.

<sup>100</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 97.

<sup>101</sup> Shumpeter, Joseph, citado por Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 98.

<sup>102</sup> Según Bovero son cuatro las grandes libertades de los modernos: personal, de opinión, de reunión y de asociación.

definición de democracia: “Conjunto de reglas procesales para toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”<sup>103</sup>

Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego. Son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego. Entonces el Estado liberal no solo es el supuesto histórico del Estado democrático, sino que también es jurídico. Asimismo, existe una interdependencia entre el Estado liberal y el Estado democrático y esta se presenta en dos formas:

1. En la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático.
2. En la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.

Un Estado no liberal no puede asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte un Estado no democrático no puede garantizar las libertades fundamentales. Según Bovero tiene especial importancia el concepto de *Isonomía* (igualdad ante la Ley), cuya noción como elemento de la democracia sugiere que la imagen de la democracia corresponde a un círculo en el cual todos los puntos de la circunferencia (los individuos) son equidistantes del centro, sitio donde reside el poder; esta imagen se contrapone al modelo piramidal al que corresponden las monarquías orientales.<sup>104</sup>

Por su parte Ferrajoli destaca que en el paradigma del estado constitucional de derecho, la teoría de la validez constituye la base teórica de la democracia constitucional. Esto consiste en que forma y sustancia se corresponden a dos dimensiones de la democracia, una formal y otra sustancial. De un lado la vigencia y la validez formal, atendiendo a las formas legales satisfacen el *principio de mera legalidad*, o sea, la forma democrática de la producción legislativa es la condicionante de la validez de los actos

---

<sup>103</sup> Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 15.

<sup>104</sup> Bovero, Michelagenlo, *Una gramática de la democracia*, op. cit., p. 19.

regulados por las leyes. Por otro lado, la validez sustancial, atendiendo a los contenidos y a las normas sustantivas satisface el *principio de estricta legalidad* que a su vez caracteriza a la democracia sustancial: la legalidad, o sea, los contenidos democráticos de la producción legislativa está condicionada por la validez de las leyes producidas.<sup>105</sup>

Entonces, legalidad y validez se corresponden con las dimensiones formal y sustancial de la democracia constitucional, siendo los ejes rectores de la primera los siguientes:<sup>106</sup>

1. Normas de reconocimiento de la esfera pública: división de poderes, la representatividad política de las funciones del gobierno.
2. Como normas de reconocimiento de la esfera privada: la producción de las respectivas situaciones disponibles mediante el ejercicio de los derechos civiles.

En cuanto a la dimensión sustancial de la democracia, Ferrajoli establece que: “es la democracia formal, que en virtud de su constitución, tiene como razón social la garantía de los derechos de libertad y de los derechos de sociales estipulados como vitales por sus normas sustantivas”.

En este orden de ideas, el autor en estudio destaca que mediante la descomposición de la democracia formal y sustancial se desprenden las cuatro dimensiones de la democracia constitucional correspondientes a las cuatro clases de derechos fundamentales:<sup>107</sup> políticos, civiles, liberales y sociales:<sup>108</sup>

1. Democracia política: Es una institución que en virtud de su constitución tiene normas de reconocimiento de la esfera pública la división de poderes, la representatividad política de las funciones de gobierno a través del ejercicio de los derechos políticos y la separación de éstas últimas con respecto a las funciones de garantía.
2. Democracia civil: Es la democracia política que, en virtud de su constitución, tiene como normas de reconocimiento de la esfera privada la producción, por obra del ejercicio de los derechos civiles, de las situaciones disponibles a ella pertenecientes.

---

<sup>105</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, pp. 879 - 880.

<sup>106</sup> *Ibidem.*

<sup>107</sup> Existe similitud en la visión de Ferrajoli en cuanto a los derechos fundamentales, con la de Bovero toda vez que el segundo establece que las cuatro libertades básicas del individuo son la personal, de opinión, de reunión y de asociación, véase nota al pie número 102.

<sup>108</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 882.

3. Democracia Liberal: Es la democracia política que, en virtud de su constitución, tiene como razón social la garantía de los derechos de libertad estipulados como vitales por sus normas sustantivas.
4. Democracia social: Democracia Liberal: Es la democracia política que, en virtud de su constitución, tiene como razón social la garantía de los derechos sociales estipulados como vitales por sus normas sustantivas.

Como se puede apreciar, las dimensiones de la democracia parten de la existencia de la democracia política, sin este presupuesto no es posible concebir la existencia de las otras tres dimensiones como acontece en las dictaduras. En ese sentido, la ausencia de las dimensiones de la democracia indican que el sistema político se orienta hacia el autoritarismo aunque el derecho reconozca la existencia de la democracia formal.

Por otra parte, Luhmann sostiene que la democracia consiste en el despliegue de la paradoja de *“dominarse de los dominadores”*. La idea de la democracia registra la total diferenciación del sistema político. La asimetría ineludible del dominio, al someterse a sí mismo, entra en el campo visual de manera directa y ya sin fundamento cosmológico o natural. Solo hasta ese momento el sistema político se ve en la necesidad de legitimarse. Entonces se puede apoyar en valores o en discursos que legitiman por que se refieren a un futuro desconocido para todos.

Los valores expresan preferencias que cada cual presupone que son fundamentos indiscutibles de la comunicación, son formas de consenso dentro de una utopía generalmente aceptada. La política se refiere a los valores para poder legitimarse. La semántica de legitimación de los valores lleva a la autocreación de inseguridad en el sistema. El credo de los valores implica aceptar la inseguridad. *“La legitimidad sin límites e inseguridad autoproducida son el correlato fundamental de la paradoja de la democracia.”*

El ejercicio democrático es clasificado de la siguiente forma:

1. Democracia directa o pura: Cuando la soberanía, que reside en el pueblo, es ejercida inmediatamente por él, sin necesidad de elegir representantes que los gobiernen. Como ejemplo de este sistema

encontramos los Cantones Suizos, donde las decisiones se toman mediante asambleas populares.<sup>109</sup>

2. Democracia representativa o indirecta: El pueblo es gobernado por medio de representantes elegidos por él mismo. La elección de los individuos que han de tener a su cargo la tarea gubernativa se realiza por medio del sufragio y cualquier individuo tiene derecho a participar o ser elegido.

Bovero establece la distinción fundamental entre ambos conceptos: la democracia directa es aquella en la que los ciudadanos votan para determinar ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas como en la democracia antigua del Ágora; democracia representativa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, para elegir a sus representantes.<sup>110</sup>

La Representación democrática no escapa de críticas: desde el periodo de la ilustración Rosseau ya destacaba una nulidad en la representación popular para el efecto legítimo de las legislaturas, estas en efecto deben consistir en la totalidad de voluntades y no en la de unos particulares delegados, que por mucha que sea la fuerza que se quiera dar a los poderes, nunca pueden pasar de voluntades particulares, cuya suma es enormemente desigual a la del resto de ciudadanos.<sup>111</sup>

Entonces, la voluntad individual del representante siempre tendrá supremacía sobre la voluntad de sus representados, mismos que pueden verse traicionados si la actuación del representante es contraria a los intereses de la colectividad, o bien simplemente son ignoradas las peticiones ciudadanas por el sujeto que ostenta el mandato. Desde luego que existe una imposibilidad fáctica del ejercicio de la democracia directa, como bien lo apunta Bobbio.<sup>112</sup>

“Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es

---

<sup>109</sup> El antecedente más citado respecto a la democracia directa se remonta a la antigua polis griega, sin embargo los autores contemporáneos rechazan que haya existido una forma pura de este tipo de ejercicio democrático, toda vez que las mujeres y los niños no formaban parte de las asambleas, por lo tanto se presentaba la figura de la representación por conducto de los hombres jefes de familia.

<sup>110</sup> Bovero Michelangelo, *Una gramática de la democracia*, op. cit., p. 42.

<sup>111</sup> Juan Jacobo Rousseau, citado por Tamayo y Salmorán, Rolando, op. cit., p. 154.

<sup>112</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 33.

insensata. Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como la sociedades industriales modernas.”

Asimismo, Hans Kelsen destacó la imposibilidad de la democracia directa:

“Ciertamente, democracia y parlamentarismo no son idénticos. Puede pensarse en una democracia sin parlamento: La llamada democracia directa. Pero para el Estado moderno, la democracia directa, esto es, la formación de la voluntad estatal en la asamblea popular, es prácticamente imposible. No se puede dudar seriamente de que el parlamento es la única forma real posible bajo la que puede realizarse la idea de democracia en la realidad social de nuestros días. Por ello, le decisión que se adopte sobre el parlamentarismo equivale a una decisión sobre la democracia.”<sup>113</sup>

Ahora bien, para Tamayo<sup>114</sup> el primer objeto que se debe consignar por ley fundamental, es la proporción de la representación. Con el número de los ciudadanos y con la habilidad de los sujetos, tanto en los electores, como en los electos. Lo primero porque las asambleas pueden tener defecto si el número de diputados es corto o muy numeroso; y lo segundo porque no todos los habitantes de un país pueden estar en un mismo orden de interés en la prosperidad del Estado.<sup>115</sup>

Para Luhmann la representación es un despliegue de paradoja “*del todo compuesto de partes,*” atendiendo a la dicotomía Todo/Partes. Para el autor el todo es más que la suma de las partes, esta es la formulación enigmática del concepto del excedente, porque esa parte sobrante no es un añadido, entonces el problema afectaría la delimitación del conjunto. Tampoco puede ser una parte. Si en una entidad compleja se observa desde el punto de vista de la unidad, entonces se trata de un todo, si se observa desde su pluralidad entonces es una descripción del nivel de sus partes. Si se hacen las dos observaciones simultáneas entonces se encuentra con la paradoja de “*la unidad de la diversidad*”<sup>116</sup>,” o de la “*mismidad de la unidad.*”<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> Kelsen, Hans, citado por Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 11.

<sup>114</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *La Ciencia Del Derecho Y La Formación del Ideal Político. Estudio histórico de la ciencia jurídica y de su impacto en la ciencia política*, México, UNAM, 2003, p. 158.

<sup>115</sup> Según el autor en estudio, un número corto de diputados pueden provocar que sean ganados por el jefe estado que intente ser absolutista. Un número excesivo de diputados produce la dificultad de una política adecuada para la tranquilidad en las sesiones y libertad en los sufragios, como ya sucedió en la Asamblea General francesa del siglo XIX.

<sup>116</sup> *Supra*, p. 18.

<sup>117</sup> Torres Nafarrate, Javier. *op. cit.*, p. 325.

Las antiguas teorías de la sociedad remiten a la religión: la distinción Todo/Partes en función a la voluntad divina que creó un mundo de unidad de la diversidad. De ahí las implicaciones de la división del todo se convertiría en una ley natural, donde hay un todo conformado por partes dominadoras y partes dominadas, entonces la sociedad es entendida como un orden estratificado.

Un observador de segundo orden puede preguntar por qué un sistema que se autodescribe trabaja con determinadas distinciones y no con otras y como se arregla el punto ciego de la distinción.<sup>118</sup> Una solución es la *Re-entry* dentro de la distinción misma y se hace visible en forma de una autocopia, es decir se copia esa distinción y se atribuye como característica de una de las partes. Las partes dominantes incluyéndose a sí mismas cierran todo el sistema, y si hay esas partes habrá otras que puedan conceptuar como subordinadas en beneficio del todo. De este modelo se despliega la analogía del ente, de la metáfora del organismo. Esta no sería posible sin la figura de la representación que significa poder hablar por otros que estén ligados, o representar algo que no es visible o que no esté presente. En la semántica del derecho la representación sobrevive al orden estratificado, y la diferenciación será por funciones.

Durante siglos se consideró a las elecciones como instrumento aristocrático (se elegían a los mejores), James Harrington en su Obra La República de Oceana, admitió que los sufragios pertenecían a la aristocracia, pero descubrió la clave de cómo las elecciones se transforman en democráticas, esta es la periodicidad.<sup>119</sup> Esta repetición periódica en las elecciones, permite que el pueblo enjuicie a los gobernantes de manera constante y por medio del voto, otorgando o revocando su confianza y con ello incidiendo de manera indirecta en la conducción de los asuntos públicos.<sup>120</sup>

Harrington, sostiene que la relación entre voto y rotación podría no darse, pero en el caso de la república democrática en enlace entre ambos es indispensable aunque: “la rotación pueda existir sin que se vote y el voto por rotación... en el nombre de votación dará también la rotación por entendida.”<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> *Supra*, p. 12.

<sup>119</sup> Harrington, James, citado por Fernández Santillán, José F. *op. cit.*, p. 24.

<sup>120</sup> Fernández Santillán, José F. *La Democracia como forma de Gobierno*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 3, Instituto Federal Electoral, 4ª. Ed. 2001. p. 23.

<sup>121</sup> Harrington, James, citado por Fernández Santillán, José F. *op. cit.*, p. 24.

Sobre el particular, Bovero destaca que Aristóteles estaba en lo cierto en cuanto a que la elección no es un procedimiento democrático sino aristocrático “es una selección y en cuanto tal no se justifica sino como selección de los “mejores” de un hombre o de un partido en tanto mejor que otro” En este sentido, si la democracia se reduce a la elección de los gobernantes se incurre en un error conceptual, toda vez que la que llamamos democracia no es democracia. El autor en estudio reconoce que el eje rector del sistema democrático es la elección, pero no es la elección pura y simple, sino la repetición de esa elección, que contiene la posibilidad de reelección o de revocación “Y esa repetición en principio, (nos estamos moviendo en el plano de concepto, no de la realidad efectiva) vuelve democrática a la aristocracia (o a la oligarquía) electiva.”<sup>122</sup>.

La antigua democracia constituyó un gobierno de clase en cuanto eran pocos los que ejercitaban aquellos derechos. La moderna ha sentado sus principios considerando como instrumento propio y medio indispensable para su actuación, el sufragio universal, que viene a ser el punto de partida de la democracia representativa.

Para Luhmann en un Estado democrático no puede manipularse políticamente el ejercicio electoral, pues depende del voto libre y secreto. Entonces se produce un rompimiento estructural de autointerrupción del sistema. La política traza dentro de sí misma un futuro desconocido y será la función en la repetición de elecciones. Esta institucionalización instala en el sistema una incertidumbre autoproducida dentro de un entorno desmedidamente complejo.

Entonces el sistema tiene un funcionamiento de autointerrupción que al ser institucionalizada de manera periódica, produce un control que impide la atrofia del mismo, no importa quién gane las elecciones. Así, en una elección democrática el código Gobierno/Oposición no sufre cambio. Solo cambian los sujetos en caso de que la oposición deje de serlo para pasar a ser gobierno. En un sistema de partidos, es precisamente la función de estos perseguir el logro de ser gobierno, si su gestión es satisfactoria en cada elección seguirán siendo gobierno, sino darán paso a la alternancia y eso no rompe el sistema, toda vez

---

<sup>122</sup> Bovero Michelangelo, *Una gramática de la democracia*, op. cit., p. 33.

que está diseñado para eso. En cambio en un sistema de partido hegemónico, donde la oposición no tiene oportunidad para ser gobierno, se produciría un colapso del sistema si por alguna circunstancia la oposición obtuviera el triunfo electoral.

Finalmente, con las nuevas tecnologías, se abre el abanico de propuestas para superar las limitaciones de la democracia representativa. Una propuesta para la práctica de democracia directa en nuestros días es la llamada *computocracia*, que consiste que cada ciudadano intervenga por medio de una terminal de computación para aprobar o rechazar las iniciativas de ley por medio de un cerebro electrónico. Esto precisa que los ciudadanos sean llamados una vez al día a transmitir por medio de la Internet, su voto en el asunto planteado en el portal del Congreso. Este exceso de participación produce el fenómeno al que Dahrendorf denomina del *ciudadano total*, que produce saturación de la política y aumento de la apatía electoral. Bobbio sostiene a este respecto: “Nada es más peligroso para la democracia que el exceso de democracia.”<sup>123</sup>

Por su parte Bovero critica seriamente las consultas ciudadanas, sondeos, encuestas y cualquier ejercicio que se aleje de la participación institucional, debido a la manipulación en medios de los asuntos a tratar y la alienación de los participantes:<sup>124</sup>

“Y la lluvia de micro-plebiscitos – una verdadera tempestad electrónica- que es la llamada “democracia de las encuestas” es una caricatura de la democracia, y en la medida en la que sea contrapropuesta a los procedimientos institucionales de la decisión democrática, o peor, que este encaminada a sustituirlos, se transforma en un engaño colosal: una manipulación continua, un intento sistemático y constante para estupidizar a los ciudadanos – mientras se finge reconocerles autonomía de juicio- , presentando a los problemas burdamente simplificados y distorsionados y planteándoles criterios de valoración trucados. La frecuente y ridícula incoherencia que se encuentra entre los resultados de un mismo grupo de encuestas – efectuados en una misma ocasión en una misma muestra del público- constituye una confirmación grotesca del hecho de que la labor de estupidización de masas puede ser muy profunda.”

---

<sup>123</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit. p. 20.

<sup>124</sup> Bovero Michelangelo, *Una gramática de la democracia*, op. cit., p.43.

Se precisa la intervención de los medios de comunicación en la estupidización de masas a que se refiere Bovero, sin que los haya mencionado expresamente, se infiere que son coadyuvantes directos en lograr tal fin.

### 1.2.3. Elementos de la democracia.

Norberto Bobbio destaca que los elementos de la democracia consisten en ideales incumplidos. Tales ideales democráticos tropiezan con una *cruda realidad* que consiste en seis promesas incumplidas:

#### 1.- Nacimiento de la sociedad pluralista.

La democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, donde la sociedad política es un producto artificial de la voluntad de los individuos. Toma su concepción mediante las tesis contractuales de Locke, y Rosseau, que parte de la tesis que antes de la sociedad civil existe el Estado de la Naturaleza, en que los soberanos son los individuos libres, los cuales se ponen de acuerdo para dar vida a un poder común que tiene la función de garantizar la vida y la libertad.

Lo que ha sucedido es precisamente lo opuesto. Los grupos se volvieron cada vez los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, las asociaciones, los sindicatos y partidos políticos y cada vez menos los individuos. Bobbio sostiene:

“No son los Individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la que ya no hay un solo soberano, ni el pueblo o la nación, compuesto por individuos que adquirieron el derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, el pueblo como unidad ideal (o competencia entre ellos, con su autonomía relativa con respecto al gobierno central (autonomía que los individuos específicos perdieron y que jamás han recuperado más que en un modelo ideal de gobierno democrático que siempre ha sido refutado por hechos.)”<sup>125</sup>

La sociedad moderna tropieza con una paradoja fundamental: La individualización de derechos de la persona dentro de una construcción de derechos colectivos. Esta individualización de derechos individuales corre paralelamente con la noción de Estado y liberalismo (respeto a las garantías fundamentales) pero choca inevitablemente con la idea de sociedad.

#### 2.- Reivindicación de los intereses.

---

<sup>125</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., p.17.

La democracia moderna, nacida como democracia representativa, tiene como objeto fundamental que el representante llamado a velar por los intereses de la nación no pueda ser sometido a un mandato obligatorio. Un diputado, una vez elegido, se convierte en representante de la nación y no de los electores. Sin embargo, no se puede encontrar ningún legislador que represente intereses particulares, el diputado surgido de las centrales sindicales representara necesariamente los intereses de los trabajadores. V.gr. Un diputado banquero pugnará por la permanencia del régimen de privilegios al sistema financiero.

Esta estructura de legisladores de clase no es tan sencilla: El entorno adquiere mayor complejidad cuando los legisladores están sujetos a la disciplina partidista que rompe de manera tajante con la prohibición del *mandato imperativo*. Un legislador reproducirá las órdenes dictadas por la dirigencia partidista en primer lugar, antes que atender cualquier reclamo popular, inclusive de las planteadas por los gremios a los que pertenecen. Máxime si el legislador llega al Congreso por la vía plurinominal (en el caso de México). En este caso no existen electores con los que tenga un compromiso, sino con el partido político que le confió una *curul*.

La reivindicación de los intereses particulares sobre los intereses políticos constituye un fenómeno suscitado en el parlamento entre los grandes grupos de intereses contrapuestos (industriales/obreros) que produce una relación que da lugar a un nuevo tipo de sistema social denominado *neocorporativismo*.<sup>126</sup>

“Relación triangular en la que el gobierno, representante de los intereses nacionales (teóricamente), interviene únicamente como mediador entre las partes sociales, y, a lo más como árbitro (generalmente impotente) del respeto de los acuerdos.”

El neocorporativismo, considerado como único medio de solución de conflictos sociales no tiene nada que ver con la representación política, y en cambio es una típica expresión de la representación de intereses.

### 3.- Persistencia de las oligarquías.

Bobbio considera como falsa promesa la derrota del poder oligárquico. El principio fundamental de la democracia siempre ha sido la libertad entendida

---

<sup>126</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., p.20.

como autonomía, es decir como capacidad de legislar para sí mismo. Sin embargo, todos los sistemas democráticos tendrán necesariamente que coexistir con las élites que persiguen la reproducción de los sistemas que les permiten conservar esta calidad. Con la salvedad que esta presencia no borra la diferencia entre regímenes autocráticos y regímenes democráticos. Según Schumpeter:

“La característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas elites que compiten entre ellas por el voto popular.”. Esto se cumple en la actualidad y se denomina democracia de equilibrio como una fase del proceso democratizador de las naciones.<sup>127</sup>

La intervención de élites siempre existirá en sistemas de democracia representativa. La cual es el único sistema existente y practicable. No se puede concebir un sistema de democracia directa y se precisa de intermediarios en la representación.

#### 4.- Espacio limitado.

La democracia no ha logrado derrotar al poder oligárquico, en consecuencia tampoco ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejerce el poder para un completo grupo social. La democracia moderna nació como método de legitimación y de control de las decisiones políticas, donde el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano y no en un papel específico (soldado, campesino, consumidor, estudiante, etc.), luego entonces la universalidad del voto debería en sí constituirse en mecanismo de control ejercido por el ciudadano.

Pero no ocurre así, los dos grandes bloques de poder que existen en los Estados democráticos (empresa y aparato administrativo) no son afectados por el proceso democratizador, en consecuencia, este no puede ser considerado realizado plenamente. Bobbio concluye: “La única garantía al respeto de los derechos de libertad está en el derecho de controlar el poder al que espera esta garantía.”<sup>128</sup>

#### 5.- El poder Invisible.

La democracia nació con el objeto de erradicar para siempre de la sociedad humana el poder invisible, para dar vida a un gobierno cuyas

---

<sup>127</sup> Shumpeter, Joseph, citado por Bobbio, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 21.

<sup>128</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 22.

acciones deben ser realizadas en público. La eliminación de este poder no ha podido verificarse. Su estudio resulta complicado (debido a la invisibilidad que lo caracteriza), a contrario de las oligarquías, que se encuentran plenamente identificadas, el estudio del poder invisible escapa a las técnicas de investigación tradicionales (entrevista, sondeos de opinión, etc.), por ello su presencia debe inferirse, toda vez que el funcionamiento que producen es perfectamente visible.

El poder invisible contiene estructuras no gubernamentales (mafias, iglesias, logias masónicas, sociedades secretas) así como estructuras gubernamentales (servicios secretos no regulados). En el primer supuesto pueden ser sujetos afines al poder en algunos casos, pero en otros constituyen conspiradores que representan un peligro para la estabilidad de un régimen, de ahí la justificación del poder invisible del estado, que precisa de mecanismos inconstitucionales de inteligencia y acción represora, para impedir que la conspiración logre su objetivo.

Se puede señalar, que la secrecía de los asuntos de estado constituye una reproducción del absolutismo que sostenía que las grandes decisiones políticas debían tomarse en gabinetes secretos (*arcana imperii*)<sup>129</sup>, en contraposición del ideal democrático que persigue la transparencia: *poder sin mascarar*.

La publicidad de la acción gubernativa por sí misma es una forma de control, es una comunicación que permite que la sociedad civil pueda distinguir lo lícito de lo ilícito. La tendencia de ocultar al público la acción de estado, aleja al mismo a la democratización. Lo mismo ocurre con la supuesta transparencia de la información cuando esta es ilusoria: V.gr. informes de gobierno con acciones ficticias o simuladas, cifras abultadas, déficits disfrazados, etc.

#### 6.- Cultura democrática.

La última promesa no cumplida, constituye la educación de la ciudadanía, en el sentido que esta se desarrolla mediante la práctica democrática. Existen dos clases de ciudadanos. Los activos y los pasivos. Los gobiernos prefieren a los segundos, toda vez que se adecuan a la manipulación

---

<sup>129</sup> La teoría del *arcana imperii* ha sido robustecida con las teorías de la razón de Estado, las que sostienen que le está permitido al Estado lo que no le está permitido a los particulares y por lo tanto el primero está obligado a actuar en secreto para no hacer escándalo.

estatal y facilitan el control social, sin embargo la democracia precisa de los primeros. Este tema se encuentra vinculado íntimamente con la universalidad del voto. El pueblo en calidad de elector, tiene que tener conocimiento de los alcances del ejercicio de ese derecho conferido por el Estado.

En el siglo XIX, adquirió relevancia el tema del voto universal, es decir que la legitimación política se efectuara mediante elecciones donde prevaleciera la voluntad de todos los ciudadanos. En este sentido la universalidad excluía a las mujeres, toda vez que no eran consideradas ciudadanas, sino que se encontraban sometidas bajo la potestad del padre y una vez casadas, del marido.

Walter Bagehot, politólogo inglés de segunda mitad de ese siglo se oponía abiertamente al sufragio universal y defendía el sufragio *limitado*. En sus obras pretendía convencer al lector de las consecuencias negativas que supondría para la política inglesa ampliar el sufragio a las masas rurales y urbanas. Para Bagehot, un estado donde todos votan puede existir “si la educación es sólida y la inteligencia esta difundida (...) sin embargo en la mayoría de las naciones “la masa del pueblo no es capaz de elegir el Parlamento”<sup>130</sup>.

Entonces las masas apenas conocen el Parlamento, “jamás han oído hablar del gabinete”, esto se traduce que las masas opinarán sobre un tema completamente desconocido para ellas. Por otra parte, la desigualdad social constituye un obstáculo para el ejercicio libre del sufragio, el voto obrero estaría subordinado a los explotadores o directores, pues “es público y notorio que el dinero compra esos votos” y en los condados rurales, los electores estarían a disposición de los propietarios de la tierra quienes serían los dueños de los colegios electorales.<sup>131</sup>

En México, Emilio Rabasa, intelectual y político del periodo del porfiriato, criticaba seriamente la universalidad el voto establecida en la Constitución de 1857, la que calificaba como: “Desorganizador de todo mecanismo ordenado, enemigo necesario de todo gobierno establecido, destructor de todo

---

<sup>130</sup> Bagehot, Walter, *La constitución Inglesa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2005. p. XII.

<sup>131</sup> *Idem*.

sentimiento de legalidad y de verdad”.<sup>132</sup> Él consideraba que el voto universal, lejos de consistir en el elemento fundamental de legitimación, consistía en realidad en un factor de deterioro del sistema político, por dos razones: La ignorancia del pueblo y la desigualdad social:

“Para nosotros, el setenta por ciento de analfabetos no es un elemento perturbador en la expresión de la voluntad del pueblo, sino destructor de la elección misma... La gran mayoría de iletrados que desconocen por completo el sistema de gobierno; y no es aventurado asegurar que del total de circunscripciones, en una quinta parte el mayor número de los llamados ciudadanos pertenecen a la raza indígena y no tienen siquiera las nociones de ley, nación, presidente congreso ni Estado. Para que haya la voluntad del pueblo, que es la expresión obligada de todo teorizante conocido, es preciso que cada ciudadano tenga la voluntad, y la voluntad es imposible sin el conocimiento del asunto que ha de moverla.”

Para Bidart Campos las sociedades con población analfabeta o semianalfabeta en grandes porcentajes no dispondrán del discernimiento elemental para calibrar lo que significa un proceso electoral, o la emisión del voto, o la participación activa. La consecuencia de lo anterior produce un efecto paralelo que suscita desinterés o apatía, o conduce en el mejor de los casos a cumplir sólo ritualmente con el acto comicial sin demasiada preocupación o responsabilidad.<sup>133</sup>

Entonces existen dos elementos destacados por los doctrinarios y que atentan contra la cultura democrática: Ignorancia y desigualdad social. El primero se puede decir que ha sido superado en la parte más urgente, mediante la alfabetización de los mexicanos,<sup>134</sup> sin embargo, la educación cívica resulta una tarea inacabada.

El segundo, tiene la particularidad de presentar una tendencia que la desigualdad prevalezca y peor aún, que se incremente. Ello favorece la aparición de múltiples patologías políticas y sociales de la que daremos cuenta en el desarrollo de la presente investigación, siendo la más grave que el ciudadano queda reducido a ser un cliente electoral, susceptible de ser

---

<sup>132</sup> Rabasa, Emilio, citado por Alonso Lujambio, prólogo a la obra de Bagehot. *op. cit.* p. XIII.

<sup>133</sup> Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p. 37.

<sup>134</sup> Sin embargo en los albores del siglo XXI encontramos que México presenta un analfabetismo del 6%, el cual es visible en entidades con gran rezago educativo, como el caso de Oaxaca donde 1 de cada 5 habitantes no sabe leer ni escribir.

manipulado por operadores políticos que obtienen ventaja de la situación de miseria en que viven las familias.

#### 1.2.4. Sujetos de la Democracia.

La Representación precisa de la participación de los Partidos Políticos,<sup>135</sup> los cuales fungen como organizaciones ciudadanas que postulan a sus miembros a ocupar los cargos de Poder Público. El tratadista Maurice Duverger, propone el término de *Estasiología* para designar la rama de la ciencia que estudia a los partidos políticos. Dicho vocablo proviene del griego *stasis* que significa secta o bando.

Los partidos políticos tienen su origen en los denominados clubes políticos, consistentes en agrupaciones de individuos integradas por parlamentarios que compartían una opinión similar respecto a la forma en que debían tratarse los asuntos de gobierno. Posteriormente estos clubes políticos evolucionaron en instituciones permanentes adquiriendo un reconocimiento formal por parte del gobernante, constituyendo los partidos políticos. El tratadista en estudio define a los clubes políticos como:

“Grupos parlamentarios débilmente cohesionados, integrados por representantes con ideología común o intereses territoriales similares, que ante la extensión del sufragio popular, fundarán comités electorales fuera del Parlamento y se convertirán a la postre en partidos políticos modernos fuertemente cohesionados.”<sup>136</sup>

El proceso de partidización se encuentra íntimamente relacionado al proceso de parlamentarización. No se puede concebir un ejercicio de partidos políticos en un sistema que no admita la participación electoral, menciona el autor en estudio:

“El proceso de afirmación de los partidos políticos es paralelo al de la democratización de los sistemas políticos occidentales, cuya manifestación más evidente es la difusión del sufragio a lo largo del siglo XIX con el establecimiento definitivo del sufragio universal. A estos dos procesos paralelos y, en cierto modo, coincidentes, debe añadirse que los acompaña y es también inherente a la

---

<sup>135</sup> Definidos en el artículo 41 de la constitución mexicana como entidades de interés público; tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

<sup>136</sup> Duverger Maurice, *Los partidos Políticos*, Porrúa México 1980, p. 35.

construcción de una democracia en el sentido contemporáneo del término: el proceso de parlamentarización de los sistema políticos, causa y efecto, al mismo tiempo de la ampliación del derecho del sufragio y del aumento de la actividad parlamentaria de los partidos políticos”<sup>137</sup>

Tenemos que con la aparición de los partidos políticos se reduce la voluntad de los representantes a responder a los intereses de los partidos que los postularon y no a los ciudadanos que los eligieron para ocupar sus respectivos cargos. Sin embargo se considera que los ciudadanos representados eligen a sus gobernantes de acuerdo a la oferta política que plantea el partido político al cual pertenece el representante electo.

Los problemas planteados por los partidos son muy numerosos. Bolinbroke apuntó los riesgos de fractura política que representan los partidos. En 1911 Robert Michels identificó la naturaleza oligárquica de toda organización:

“La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes. Quien dice organización dice oligarquía”.<sup>138</sup>

Tenemos que los partidos políticos tienen una peculiaridad: por una parte descansan en la sociedad civil por estar compuestos de ciudadanos u organizaciones de estos y por otra forman parte del gobierno, mediante la representación que ejercen sus cuadros una vez que alcanzan el poder. Bobbio destaca:<sup>139</sup>

“Los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones, tanto así que ha sido propuesto enriquecer el esquema conceptual dicotómico y de intercalar entre los dos conceptos de sociedad civil y de Estado el de sociedad política orientado a abarcar precisamente el fenómeno de los partidos que de hecho no pertenecen completamente ni a la sociedad civil ni al Estado.”

Esta composición mixta da lugar una serie de problemas complejos, relacionados con la propia naturaleza de estos institutos políticos. Por una parte se debe identificar si los partidos forman parte de la ciudadanía o de las

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>138</sup> La convicción de que esa oligarquía acabaría por destruir las posibilidades de la democracia llevó a Michels a abandonar sus tesis socialistas y democráticas y a justificar a Mussolini. Por su parte, Max Weber advirtió, desde 1918, que la financiación de los partidos políticos presentaba problemas que debían ser atendidos. Valadés, Diego, *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 118.

<sup>139</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, op. cit., p. 43.

oligarquías que conforman sus dirigencias o bien si la sociedad civil queda reducida a agrupaciones de naturaleza oligárquica, y por otra parte si los partidos tienen la función de articular intereses opuestos una vez que alcanzan el poder, o si el ejercicio gubernamental niega por sí misma la función integradora de los partidos.

Por otro lado, el tratadista Francisco José de Andrea Sánchez, explica que la necesidad de que la democracia cuente con partidos políticos obedece a las siguientes circunstancias:<sup>140</sup>

1. La complejidad intrínseca de las decisiones políticas:

Señala el autor que las sociedades contemporáneas se han ido desarrollado de tal forma que actualmente la toma de las decisiones políticas importantes requieren de un cúmulo de información altamente compleja que solamente las elites en el poder tienen a su disposición. Se ha considerado que ningún sistema político democrático contemporáneo puede funcionar eficientemente sin partidos políticos genuinos. Las excepciones a esta regla general, entre otras, son:

- a) Las sociedades tradicionales: Naciones esencialmente tribales como el Afganistán de los talibanes, antes de la intervención norteamericana en los años 2001-2002.
- b) Los sistemas autoritarios: En los cuales un monarca hereditario o presidente vitalicio se apoya en las fuerzas armadas o policíacas para sostener su dominio
- c) Sociedades contemporáneas frágiles: Las que se encuentran en estado de transición incierta hacia la democracia.

Asimismo, el autor destaca que los partidos políticos contemporáneos son grupos políticos que despiertan y movilizan a los pueblos, que representan intereses, que facilitan la concreción de compromisos entre ópticas contrarias, que se convierten en un campo de aprendizaje propicio para futuros dirigentes políticos, y que, al congregarse a millones de individuos permiten financiar actividades y plataformas políticas que, sin la estructura de un partido jamás podrían promover. Finalmente, en los países donde los partidos políticos son considerados entidades de interés público, su existencia se hace necesaria,

---

<sup>140</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Los Partidos políticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 69.

casi indispensable, para que ciertos grupos sociales legítimos puedan disponer del financiamiento público existente en la actualidad para los partidos oficialmente registrados, y que les permite participar en múltiples actividades políticas.

## 2. La imposibilidad física y logística de la democracia directa.<sup>141</sup>

La población masiva de los Estados contemporáneos, hace técnicamente imposible una democracia directa, (como la que se ejerce en los cantones suizos) y aun siendo esto posible, sólo propiciaría una pulverización de las corrientes políticas que impedirían el establecimiento de gobiernos lo suficientemente fuertes como para hacer efectivos sus propios programas de gobierno, porque para hacer eficaz y operativo a un gobierno, las millones de opiniones existentes en una sociedad dada sobre la conducción de la administración pública deben reducirse a unas cuantas que sean las más viables y representativas de esa sociedad.

## 3. El impacto en las instituciones clásicas del derecho constitucional y electoral.

La creciente influencia de los partidos políticos en el desenvolvimiento de la democracia pluralista económica, social y política. Su impacto en el funcionamiento de las instituciones clásicas del derecho constitucional (división de poderes y sistema representativo) se ejerce gracias a la intermediación colectiva de los partidos políticos.

Del mismo modo que resulta necesaria la participación de los partidos políticos en la actividad pública, se ha establecido la figura del otorgamiento de financiamiento público a dichos institutos a efecto de que puedan promover sus respectivas acciones democráticas. La mayoría de los sistemas democráticos contemporáneos, opta por el financiamiento público de los partidos políticos, en razón a que su abolición fomenta el financiamiento privado ilegítimo (crimen organizado, sociedades mercantiles, agrupaciones religiosas), así como al financiamiento público irregular y corrupto, el cual consiste en el desvío de los recursos públicos en partidas secretas.

Una vez que los partidos políticos encauzan a sus miembros a formar parte de los parlamentos, estos, en el ámbito de sus facultades de Representación Democrática deben encauzar sus tareas hacia una función de

---

<sup>141</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Los Partidos políticos*, op. cit., p. 74.

integración. Que consiste en entrelazar las decisiones políticas con el pueblo, ejercida simultáneamente hacia dos áreas diferenciadas: Una, la Integración política, relativa al sistema político, a los partidos políticos y a la participación ciudadana. La segunda se refiere a la articulación de los intereses de los distintos sectores sociales.

Asimismo, el sistema de partidos brinda dos posibilidades: formar parte del gobierno o pertenecer a la oposición. Entonces, el Código del sistema es Gobierno/Oposición y significa que el que no forma parte del gobierno puede decidir continuar su participación en política como oposición. Es este orden de ideas el concepto de partido de oposición no se refiere a que el instituto político se oponga al gobierno en el sentido literal de la palabra. La oposición está para exigirle al partido en el poder que cumpla sus propuestas de campaña y que se sujete a la plataforma electoral con la que obtuvo el apoyo de los electores. Juan Linz señala que las características ideales para una oposición leal deben ser las siguientes:<sup>142</sup>

1. Un inequívoco compromiso público de llegar al poder solo por medios electorales y una voluntad de entregarlo incondicionalmente a otros participantes con el mismo compromiso.
2. Un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, excepto por medios constitucionalmente legítimos para enfrentar intentos ilegales de toma de poder.
3. Rechazo de toda apelación no constitucional de toma de poder de las fuerzas armadas.
4. Compromiso a participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria sin poner condiciones más allá de la garantía de las libertades civiles necesarias para el desarrollo de un proceso político razonablemente justo.
5. Rechazo de contactos secretos con la oposición desleal y rechazo de su apoyo cuando es ofrecido a cambio de tolerancia para sus actividades antidemocráticas.

La anterior, constituye una lista de ideales que garantiza la gobernabilidad de un sistema democrático y un funcionamiento dentro del Código

---

<sup>142</sup> Linz, Juan, citado por Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 118.

Gobierno/Oposición. Sin embargo, estos ideales pueden fracasar al presentarse síntomas de rompimiento político que por sí mismos producen las condiciones para el surgimiento de una oposición desleal.

El Doctor Pedro de Vega distingue dos clases de oposición: La primera la cataloga como una Oposición Ideológica, que consiste en que los opositores no están de acuerdo con los sistemas que legitiman a los poderes constituidos, así este tipo de oposición es de naturaleza eminentemente revolucionaria. La otra consiste en una Oposición Discrepante, misma que acepta la base legitimadora del poder, pero rechaza la actuación concreta del mismo.<sup>143</sup>

También tenemos que la oposición en un sistema democrático implica una responsabilidad moral ante el gobernado, toda vez que formula críticas a la acción de gobierno ante los desaciertos, y ante los logros sustenta que la acción gubernamental tendría mayores beneficios si se aplicará la plataforma de gobierno que la oposición propone como oferta política. Esta responsabilidad se hace efectiva cuando la oposición alcanza el poder, entonces se intercambia el rol, toda vez que ahora es gobierno y debe responder de manera eficaz con acciones sobre todas las críticas elaboradas al gobierno anterior haciendo una mejor gestión gubernativa. De no cumplir corre el peligro no volver a gobernar. No ocurre así en el gobierno con partido hegemónico, en virtud de que la oposición no alcanzará el poder, entonces puede tomarse la atribución de criticar de manera impune cualquier acción de gobierno, ya que no tiene temor de responder al electorado.

En sistema de partidos políticos, la hegemonía de un partido único puede llevar eventualmente a la entropía del sistema<sup>144</sup>. Por tanto, consciente o inconscientemente los gobernantes tienden a utilizar recursos de contenido psicológico:<sup>145</sup>

- a) Introyectos: Valores que se toman por verdad sin razonar ¿por qué?
- b) Inconsciente colectivo: Ideas introyectadas en la gran mayoría de la población, las cuales son irracionales por falta de meditación y definen la forma de pensar de un pueblo.

---

<sup>143</sup> De Vega, Pedro, *op. cit.* p. 26.

<sup>144</sup> *Infra*, p. 178.

<sup>145</sup> Dicaprio, Nicholas, *Teorías de la personalidad*, México, Ed. McGraw Hill, 2000, p. 70.

c) Sublimación: Mecanismo de defensa freudiano que consiste en transformar algo reprobado socialmente por algo aceptado socialmente.

Mediante la sublimación todas las formas posibles de *padre*<sup>146</sup> están presentes en la vida política. La democracia exige un candidato; “*candidum*” (blanco e inmaculado), si consideramos que todo candidato tiene cierto grado de narcisismo y necesidad de poder, entonces sucede una sublimación por medio de la “*preocupación*” por el pueblo el bien común, cuando en realidad se busca el empoderamiento personal.

Por inconsciente colectivo en la democracia están mal vistos los puestos vitalicios, debe de haber una transición en los operadores quienes deberán abstenerse a transmitir el puesto político a sus hijos por herencia. Sin embargo, en las industrias lo natural será que un padre herede a sus hijos las acciones y liderazgo de la empresa. Entonces podríamos considerar que la industria es una forma sublimada y legal de una monarquía en sistema feudal.

Por otra parte, tenemos que el principal sujeto de la democracia es el ciudadano, quien se encuentra incluido mediante la universalidad del voto que por sí misma permite que todos los integrantes de la comunidad puedan participar como sujetos activos en materia política. Es decir, tienen la potestad de decidir sobre quien será su representante en el ejercicio del poder.

De acuerdo con Bobbio todos los Estados que se han vuelto más democráticos también se han vuelto más burocráticos, debido a que el proceso de burocratización se encuentra directamente vinculado al proceso de democratización. Así cuando tenían derecho a votar los propietarios, El estado solo tenía que satisfacer la demanda fundamental de estos: La protección de la propiedad “De ahí nació la doctrina del Estado limitado o Estado policía.”<sup>147</sup> Cuando el voto se amplió a los analfabetos, ellos demandaron la creación de escuelas gratuitas, y por lo tanto, el Estado asumió un costo que no había erogado antes, El gasto educativo, es decir se precisa la creación de una Secretaría de Educación. Cuando el Estado amplio el voto a los desposeídos, trajo como consecuencia que estos demandaran protección contra la desocupación, vejez, previsión social contra enfermedades, maternidad, riesgos de trabajo, así como vivienda barata.

---

<sup>146</sup> *Supra*, p. 19.

<sup>147</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit., p. 27.

Así, la estructura estatal fue ampliada, con entidades destinadas a cumplir con todas las demandas populares que resultaron mediante la ampliación de la estructura electoral, convirtiendo al Estado en un Estado Benefactor. Norberto Bobbio apunta respecto a este tema: “El Estado social, ha sido guste o no, la respuesta a una demanda proveniente de abajo, a una petición, en el sentido pleno de la palabra, democrática.”<sup>148</sup>

Hasta aquí, hemos referido a la universalidad del voto en relación al sujeto activo, es decir del ciudadano en su calidad de elector. Sin embargo existe el problema de la universalidad del voto pasivo, del ciudadano que puede ser elegido para ser votado por sus conciudadanos.

Encontramos que no existe una universalidad que incluya a todos los ciudadanos a aspirar a ocupar los cargos de representación. Las constituciones señalan los requisitos de los aspirantes al cargo, en razón de nacionalidad, edad, vecindad, prohibición de determinados sujetos a ocupar cargos públicos.<sup>149</sup> Eso deriva en la primera exclusión de los miembros de una comunidad. Las reglas constitucionales dejan fuera a extranjeros, ministros de culto religioso, militares, adultos jóvenes y demás sujetos, considerados peligrosos para los intereses de la nación (como el caso de los ministros de culto religioso), o bien que no cuentan con la capacidad intelectual para tomar decisiones a nombre de los demás.

Ahora bien, se podría pensar que el resto de la colectividad puede aspirar a ocupar un cargo representativo, sin embargo, la complejidad que reviste el ejercicio de las funciones del Estado precisa de una especialización de los sujetos que desarrollaran las tareas estatales, a esto se le denomina *Tecnocracia*.<sup>150</sup> Las funciones de economía, salud y demás tareas estatales estarán dirigidas por expertos en cada una de las materias que incumben al Estado, por ello la exclusión de los sujetos que carecen de instrucción especializada resulta evidente. Bobbio destaca<sup>151</sup>:

“La tecnocracia y la democracia son antitéticas: si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, entonces quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente. La democracia se basa en la

---

<sup>148</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit., p. 28.

<sup>149</sup> En México, la Constitución establece en sus artículos 55, 58 y 82, los requisitos para ocupar los cargos de Diputado Federal, Senador y Presidente de la República, respectivamente.

<sup>150</sup> El *Gobierno de los Técnicos*, en términos de Bobbio.

<sup>151</sup> Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 27.

hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo, por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos.”

Entonces, el vulgo queda excluido de las decisiones que solo incumben a expertos, sin embargo se puede pensar que el Congreso o los Ayuntamientos ofrecen espacios al ciudadano común que puede representar a sus semejantes aun cuando no posea instrucción especializada, pero se presenta un problema: El ciudadano tropieza con el obstáculo de afiliación forzosa a un partido político si pretende postularse a un cargo público.

Un sistema de régimen de partidos, otorga a estos el monopolio de la postulación ciudadana para la inscripción de candidaturas en una contienda electoral. Entonces el ciudadano tendrá que afiliarse y sujetarse a la ideología, métodos y a una burocracia partidista, es decir en una organización piramidal donde tendrá que escalar los peldaños de jerarquización partidista que reviste un funcionamiento complejo, que no siempre postulará a sus mejores elementos por más capacitados que estos sean.

### 1.3. SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Para la comprensión del sistema político mexicano, se precisa analizar las estructuras que los conforman, tomando como inicio el nacionalismo, que consiste en la figura que procura la unidad del sistema político, contrastada con la realidad de la diversidad de la población. Finalmente, nos referiremos al sistema jurídico, visto desde el punto de vista de acoplamiento estructural, que consiste en la Constitución.

#### 1.3.1. Nacionalismo.

Walter Bagehot, definió al siglo XIX como la historia de construcción de naciones. El Estado liberal busca la consolidación de la unidad nacional para el logro de sus fines.

El federalista Alexander Hamilton en los Estados Unidos vinculó la nación, el estado y la economía, utilizando este vínculo para justificar su preferencia por un gobierno nacional fuerte frente a políticos menos centralizadores. La lista de sus *grandes medidas nacionales* que redactó el autor del artículo *Nación* en una posterior obra de consulta norteamericana es exclusivamente económica: la fundación de un banco nacional, responsabilidad pública de las deudas del Estado, la creación de una deuda nacional, la

protección de las manufacturas nacionales por medio de aranceles elevados y la obligatoriedad de la contribución indirecta.<sup>152</sup>

En el siglo XIX había sólo tres criterios que permitían que un pueblo fuera clasificado firmemente como nación:

1. El primero era su asociación histórica con un estado que existiese en aquellos momentos o un estado con un pasado bastante largo y reciente. Dada la identificación de la nación con el estado, era natural que los extranjeros diesen por sentado que los únicos pobladores que había en un país eran las que pertenecían al estado-pueblo.
2. El segundo criterio era la existencia de una antigua élite cultural, poseedora de una lengua vernácula literaria y administrativa nacional y escrita.
3. Una probada capacidad de conquista. No hay como ser un pueblo imperial para hacer que una población sea consciente de su existencia colectiva como tal, “como bien sabía Friedrich List. Además, para el siglo XIX la conquista proporcionaba la prueba darviniana del éxito evolucionista como especie social”.<sup>153</sup>

En el caso de México, se puede apreciar que cumple perfectamente con los primeros dos criterios de nacionalidad, sin embargo el tercer criterio nunca se cumplió, pese a que Iturbide disolvió el Congreso Constituyente de 1822 y funda la Nación como Imperio Mexicano, el cual nunca tuvo acciones expansionistas o de dominación de otros pueblos, como aconteció con los Estados Unidos.

Tenemos que México ha perdido todas sus guerras con el extranjero, con excepción de su participación con los Aliados en la segunda guerra mundial. De acuerdo al introyecto e inconsciente colectivo, se puede inferir que las derrotas históricas producen que la población mexicana tiene la ideología de ser un país derrotado. Entonces, toda vez que no es posible lograr una percepción de unidad nacional ante los ciudadanos mediante la exaltación de la grandeza militar de la patria, entonces el Estado ha recurrido a la exaltación de mitos nacionales.

---

<sup>152</sup> Hobsbawn, Eric, *Naciones y Nacionalismo*. México. Ed. FCE, p. 16.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 27.

La identidad nacional se logra por medio de *imaginarios*, es decir de concepciones abstractas que producen la certeza de la mencionada identidad. Los imaginarios componen los elementos de cohesión, sobre todo en Estado multiculturales. Tradicionalmente se establecía que el nacionalismo se lograba por la identidad del idioma, de religión y costumbres, sin embargo existen múltiples Estados cuya población no reúne estas características, como es el caso mexicano.<sup>154</sup> Entonces es necesario construir los *imaginarios nacionalistas* para crear una convicción de que el sujeto forma parte de una entidad unificada.

La construcción de los imaginarios es de naturaleza mítica en torno al nacionalismo, como un mecanismo de cohesión social. Los emblemas nacionales llamados símbolos patrios como lo son la bandera, el escudo, el himno nacional exaltan los sentimientos personales a una causa común de naturaleza abstracta como es el concepto de nación, la cual como no se puede esquematizar debido a la abstracción que representa en sí, se enarbola por medio de fetiches y se crean mitos alrededor de estos.

En México tenemos que el Escudo Nacional, ilustrado con el águila que posa en el nopal y devora a una serpiente representa el signo vaticinado por los profetas mesoamericanos del hallazgo de la tierra prometida, (a semejanza de la que prometió Moisés a los Judíos), y esa tierra en sí debe ser el motivo de unión de las conciencias de que pertenecen a un territorio obsequiado por los dioses. Los colores de la bandera encierran el mito de que cada color representa un valor específico que supone debe ser respetado por los habitantes y transmitido a sus hijos en una suerte de tradición perenne. Nuestro himno nacional es transmitido a los niños en las escuelas como parte integral de una fábula construida en torno a su creación.<sup>155</sup> La Campana de Dolores, que

---

<sup>154</sup> Las costumbres de la población difieren notablemente de una región a otra, e inclusive en grupos sociales que pertenecen a una misma demarcación; en materia lingüística, en México se hablan 144 lenguas; y en religión a pesar de que la población es en su mayoría católica (88%) se practican más de 30 cultos.

<sup>155</sup>“González Bocanegra no intentaba tomar la pluma para concursar en la convocatoria lanzada por el entonces presidente Antonio López de Santa Anna (1853), arguyendo que no era su estilo, que una cosa era escribir versos para la mujer amada y otra muy distinta tener la inspiración para escribir un himno a la patria. Pero Guadalupe González del Pino y Villalpando – prima suya en tercer grado- tenía una fe inmensa en la calidad poética de su novio. Como Francisco se negaba a presentarse al certamen, a pesar de la insistencia de Guadalupe y de sus amigos, ella, con un pretexto lo guió hasta una pieza aislada de su casa en la calle de Santa Clara (hoy Tacuba) número 6; lo encerró, y se negó a abrirle mientras no le pasara por debajo de la puerta la composición que iría al concurso. Mucho trabajo le costó a González

tocó el cura Hidalgo y se exhibe como el símbolo fundamental libertador de la opresión.

Desde luego, la religión no escapa de ser un símbolo de unidad nacional, en el caso de México la religión cristiano- guadalupana, constituye el eje central de unificación popular. La Virgen del Tepeyac sirve como elemento unificador de identidad nacional, usada tradicionalmente como estandarte de guerra en los levantamientos populares, debido al apego que la población tiene por ella. El historiador Luis González y González sostiene: "... Nombrada Patrona de la Ciudad de México, se convirtió en el primer símbolo de la nación mexicana. Después del grito de Dolores, Miguel Hidalgo utilizó su estandarte como emblema de la Independencia".<sup>156</sup> Se puede apreciar que la figura del ángel que sostiene a la virgen tiene alas tricolores, ese es precisamente el reforzamiento político llevado al terreno religioso para que una imagen sagrada exalte el sentimiento de nacionalismo.<sup>157</sup>

### 1.3.2. Estructura Social.

El componente poblacional que integra la unidad nacional consiste en un tejido social heterogéneo, enfrentado entre sí en muchos casos. Posterior a la independencia quedaron principalmente dos grupos sociales a saber: Los Criollos y los Indios. Los primeros, descendientes de europeos de raza blanca, (la clase dominante) y los segundos los indígenas incluyendo en esta categoría los mestizos y toda una serie de castas que en su conjunto constituían la clase desprotegida.

Tal distinción persiste en la actualidad pero con otra connotación que implica un aumento de complejidad: el flujo migratorio. En el siglo XIX se propició la inmigración europea, en parte para poblar los territorios despoblados del norte del país, cuya consecuencia fue funesta para el Estado, toda vez que propicio la adhesión de esos territorios a los Estados Unidos de América. Sin

---

Bocanegra empezar a escribir su canto a la Patria. Tuvo que repasar mentalmente todas las vicisitudes que había vivido México y, despertada la inspiración, fluyeron los versos casi sin corrección. Después de cuatro horas de trabajo, esos versos, improvisados en cuanto a su forma, pero detenidamente pensados y sentidos en cuanto a su contenido, pasaron por debajo de la puerta cerrada de las manos del poeta a las de su musa, y de las de ella a la historia". Fuente: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1437, miércoles 18 de febrero de 2004.

<sup>156</sup> González y González Luis, *Viaje por la Historia de México*, México, CONACULTA, 2010. p. 25.

<sup>157</sup> No existen datos específicos sobre la autoría de la última versión de la imagen de la Virgen de Guadalupe, sin embargo varias versiones apuntan que fue obra del pintor Miguel Cabrera, exhibida por Monseñor Plancarte a partir del año de 1895, donde destacan dos elementos: Las alas tricolores del ángel y la ausencia de corona que en versiones anteriores portaba la virgen.

embargo, durante el porfiriato se prosiguió con la política de facilitar la llegada de europeos. En su discurso inaugural de 1876, el presidente de México Porfirio Díaz calificó a la inmigración como “una de nuestras más imperiosas necesidades”. Respaldó la declaración con ofrecimientos de tierra, pasaje y acceso a la mano de obra a posibles inmigrantes europeos y norteamericanos.

Se precisaba que los inmigrantes fueran *blancos y bien parecidos*, siendo el fin último *mejorar la raza*. Se estimaba que el mexicano era feo, los rasgos indígenas constituían un componente inaceptable para la población de una nación desarrollada, por ello, los colonos europeos, eventualmente se iban a mezclar con la sangre indígena logrando una mejora genética.<sup>158</sup>

En muchas regiones donde se establecieron los europeos se consiguió este fin, tal como aconteció en los Estados de Michoacán y Jalisco. En otras comunidades como los menonitas en Chihuahua no fue así.<sup>159</sup>

Por otro lado también se propició la inmigración de asiáticos a finales del siglo XIX y principios del XX. En este caso el fin no era estético, sino utilitario, toda vez que se precisaban trabajadores del campo. Efectivamente hubo colonias de chinos en varios lugares de la república, como lo constituyó la colonia algodonera en Mexicali, B.C. La salvedad que estos colonos no fueron bien recibidos por la población como ocurrió con los colonos europeos, sino que por el contrario sufrieron persecución y muerte. La xenofobia llegó al grado de que se constituyó de manera formal una organización denominada *Federación Nacional Antichinista*<sup>160</sup>, que su plan de acción consistió precisamente en organizar los movimientos persecutorios representando una equivalencia notable al *Ku Kux Klan* norteamericano.

---

<sup>158</sup>De acuerdo con la tesis sostenida por Ignacio Mariscal Ministro de Guerra del gabinete porfirista en 1884 y transmitida por Pedro Hinojosa, Ministro de Relaciones Exteriores durante 26 años del Régimen.

<sup>159</sup>Menonitas: Congregación descendiente de protestantes holandeses del siglo XVI de la orden de los Anabaptistas. La denominación proviene del nombre de su líder Menno Simona. Los menonitas conforman una comunidad perseguida por motivos religiosos: Hacia 1920, se vieron forzados a emigrar de la Unión Soviética derivado de la persecución que el gobierno bolchevique inició en contra de ellos, el cual revocó el asilo que les proporcionó la monarquía zarista en el siglo XIX. Llegados a Canadá en primer término, se solicitó el asilo del gobierno mexicano por conducto de Arturo J. Braniff (cuñado del presidente Álvaro Obregón) y se les permitió el asentamiento en el norte del país, sin embargo, debido a sus costumbres ellos se aislaron del resto de la población y rechazaron categóricamente cualquier enlace matrimonial con persona ajena a su comunidad.

<sup>160</sup>El régimen posrevolucionario considero a la matanza de la colonia china de Torreón en 1911 por tropas conducidas por Emilio Madero como uno de los episodios más conocidos del nacionalismo revolucionario.

Antes de su llegada, la sola idea de la presencia de chinos en territorio nacional suscitó una enconada polémica en la opinión pública a partir del año 1871. Intelectuales, políticos y periodistas advertían acerca de los problemas que la inmigración china podría ocasionar en cuanto a una degeneración de la raza mexicana, lo mismo que a conflictos políticos debido al seguro desplazamiento de mexicanos en el mercado laboral. El miedo a la degeneración a causa del previsible intercambio sexual entre los *amarillos fumadores de opio* y las *indias mexicanas bebedoras de pulque* de cuya unión, no podía esperarse más que la procreación de seres degenerados.<sup>161</sup> José Vasconcelos señalaba:<sup>162</sup>

“Reconocemos que no es justo que pueblos como el chino, que bajo el santo consejo de la moral confuciana se multiplican como los ratones, vengán a degradar la condición humana, justamente en los instantes en que comenzamos a comprender que la inteligencia sirve para frenar y regular bajos instintos zoológicos, contrarios a un concepto verdaderamente religioso de la vida.”

La eliminación del chino se convirtió en una prioridad nacional. La xenofobia alcanzó tal nivel, que hizo que legislaturas locales y gobiernos estatales, específicamente Sonora legitimaran la persecución (precursora del régimen nazi en cuanto a la aplicación de una auténtica política de higiene racial).

Al finalizar la presidencia de Plutarco Elías Calles se contaba con el dispositivo legal necesario para hacer efectivo el ideal de los defensores de la *pureza racial mexicana*: excluir a los chinos del proyecto de construcción nacional de 1930, en medio de la campaña *unidos deschinatizaremos México*. La campaña antichina concluyó en 1934 con la expulsión de familias enteras chino-mexicanas de Sonora, Sinaloa, Baja California, Chihuahua, Tamaulipas y Veracruz.

Tenemos entonces, que la idea de nacionalismo que trasmite el estado se encentra vinculada al patrón estético que los gobernantes quieren para sus integrantes. La distinción inclusión/Exclusión obedece a valores arbitrarios transmitidos por el poder central y reproducidos en el discurso por la sociedad civil.

---

<sup>161</sup>Gómez Izquierdo, José Jorge. *El movimiento antichino en México (1871-1934). Problemas del racismo y del nacionalismo durante la Revolución Mexicana*. INAH, col. Divulgación, México, 1991, p. 45.

<sup>162</sup> Vasconcelos, José, *La Raza Cósmica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 21.

En el caso de los europeos, cumplen con el tipo de valores positivos que el estado tipifica ideológicamente, son limpios y bellos, su influencia y posterior integración nacional produce una favorable mejora de la raza. Por el contrario el patrón asignado a los chinos corresponden a valores negativos de sucios, antiestéticos, viciosos y su integración produce la degeneración de la raza. Entonces, la Inclusión reproduce el patrón autorizado o perseguido por el Estado para facilitar el desarrollo poblacional, y la exclusión obedece a lo contrario, en base a formulas y valores completamente arbitrarios.

Por otro lado México recibió migraciones de libaneses, a partir del año de 1878, en que Porfirio Díaz, autorizó su llegada por razones humanitarias,<sup>163</sup> prosiguiendo la inmigración durante los años subsecuentes. Asimismo, México recibió migraciones masivas de judíos europeos. Comienza a formarse la comunidad *judeo-mexicana* a partir de la inmigración masiva de judíos provenientes principalmente de Siria, los Balcanes y Europa Oriental quienes huían de las condiciones de persecución, siendo reforzada, por la persecución promovida por el *nazifacismo*. En esa época, fueron recibidos los refugiados españoles perseguidos por la dictadura franquista en España.

Tenemos entonces que el tejido social mexicano constituye un sistema que ha venido aumentando su complejidad de manera gradual. En principio (año de 1821 con la consumación de la independencia) se agrupaban en la dicotomía Criollos/Indios. Por una parte, los indios castellanizados, o mejor dicho mestizos que tenían asimilada la cultura judeo-cristiana, fueron paulatinamente integrándose a la sociedad criolla (operando otro factor de distinción: opulencia/pobreza) y por la otra los indios no castellanizados rechazaron (hecho que perdura hasta nuestros días) la asimilación cultural.<sup>164</sup>

Tenemos que cada comunidad que arribó a México adquiere la nacionalidad, sin embargo, forman células ideológicas excluyentes de todos los que no son parte de esa comunidad, la comunicación se reduce a la palabra *nosotros*, que debe ser entendida como *No Otros*, es decir la exclusión habitual de otros sujetos que no forman parte del núcleo social. Cada comunidad cuenta con su centro de reunión, cuentan con asociaciones civiles fundaciones y

---

<sup>163</sup>Se trataba de asilar a familias que huyeron de la opresión del Imperio Otomano.

<sup>164</sup>Hasta la fecha los indígenas Tzotziles, Chamulas, Tseltales y demás representantes de etnias, se han pronunciado en contra de la intervención del Estado en sus asuntos internos y exigen el respeto a sus usos y costumbres.

demás con objeto de ayudar, difundir su cultura y demás acciones en beneficio de los miembros de cada comunidad, generando de manera automática una exclusión a los no miembros, a pesar de programas de difusión general que lleguen a adoptar, estarán cubiertos necesariamente con el manto de la exclusión.<sup>165</sup>

Analizando la estructura de la población tenemos que la transformación de la distinción primaria *Criollos/Indios*; se puede entender en términos Criollos-Mestizos/Indios reduciendo al primer elemento de esta dicotomía en *Mexicanos* quedando *Mexicanos/Indios*, verificándose una transformación mediante la inclusión *Mexicanos/inmigrantes*. Como ya se anotó los últimos no conforman un grupo homogéneo, entonces merece ampliar el concepto para identificar la estructura.

José Vasconcelos había advertido la multiculturalidad del tejido social mexicano, situación que inspiró su célebre obra *La Raza Cósmica*, en la que destaca que el fenómeno de integración de las cuatro razas existentes que arribaron a México daría lugar a una *quinta raza*, superior a todas las demás, con un propósito mejora intelectual y una misión de predominio universal.<sup>166</sup> Sin embargo, estamos muy lejos de hablar de una integración absoluta, y por el contrario, de conformidad a lo expuesto en este apartado, encontramos que la población se encuentra integrada por estructuras antagónicas que producen que los miembros de una comunidad determinada no se sientan representados cuando el depositario en el poder sea miembro de cualquier otra comunidad.

De acuerdo con Bidart Campos en la búsqueda de candidatos idóneos, el grupo que los postula goza de una libertad selectiva. En uso de la misma, es posible que la búsqueda y la selección las realice dentro de uno o de pocos sectores sociales, según su preferencia política, y también, según su conveniencia, con miras a lograr una mejor clientela electoral.<sup>167</sup>

Dentro de esta prerrogativa, siempre existirá la posibilidad de que los partidos políticos incursionen en el terreno de la discriminación por motivo de

---

<sup>165</sup> Algunas agrupaciones con fines de promoción de la identidad Nacional: Centro Libanés, Sociedad Española de Beneficencia Hospital Español, Club Deportivo Israelita, Consejo Sionista de México.

<sup>166</sup> Un análisis puntual de la obra de Vasconcelos muestra que la quinta raza es precisamente la raza blanca ibérica, que mediante la mezcla gradual con las demás razas producirá hijos blancos, toda vez que por ser una raza superior, prevalecerán los genes ibéricos. Son tres los ejes que determinan la superioridad: 1.-Religión eminentemente católica. 2.- Tez blanca ibérica con exclusión del blanco Sajón, 3.- Repudio a la raza amarilla representada por los inmigrantes chinos.

<sup>167</sup> Bidart Campos, Germán, *Op. cit.*, p. 61.

raza, creencia o de condición social, especialmente en una sociedad heterogénea como la mexicana. Bidart Campos explica las condiciones de segregación que producen el estancamiento de un perfil determinado de gobernantes:<sup>168</sup>

“Puede ocurrir que en una sociedad duramente escindida, los grupos que postulan candidaturas las recluten restringidamente, siempre entre uno o más estratos, con exclusión habitual de otros. En tal supuesto, nos hallamos frente a una segregación que, de hecho amuralla un campo de selección, y que significa hermetismo. No hay movilidad, no hay apertura, no hay circulación en el reclutamiento. Los candidatos nunca provienen del sector o sectores marginados. La selección es rígidamente endógena, y el sector desplazado carece totalmente de oportunidad para que en su seno surja una candidatura.”

Ahora bien, en México todas las formas de discriminación están prohibidas, a nivel constitucional. Tenemos que el artículo 1º. En su tercer párrafo establece:<sup>169</sup>

“...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Asimismo, se elaboró una reglamentación de ésta garantía individual, mediante la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>170</sup> la cual debe entenderse en su amplísima extensión, que desde luego impacta al sistema político, mediante la tolerancia entre los individuos, sin importar la ideología, el origen racial o status social. Sin embargo, la prevención a la discriminación constituye una tarea inacabada, lo que se puede constatar mediante la línea discursiva de la ultraderecha mexicana:<sup>171</sup>

“La economía de libre mercado necesita para funcionar bien un Estado que garantice el cumplimiento de las reglas del juego; necesita seguridad jurídica; necesita instituciones estables y buenas leyes, pero sobre todo librarse de los estorbos sociales que impiden o dificultan el desarrollo, razas inferiores como los

---

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>169</sup> Adición publicada con fecha 14 de agosto de 2001. Fuente: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm). Responsable del sitio: Cámara de Diputados de Honorable Congreso de la Unión. 2010.

<sup>170</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 11 de junio de 2003.

<sup>171</sup> Discurso de José Pedro Toledano Escobar pronunciado ante líderes católicos del la Organización Demócrata Cristiana de América el 12 de enero de 2009. Fuente: Villamil, Jenaro, *Si yo fuera Presidente. El reality show de Peña Nieto*, México, Grijalbo, 2009. p. 218.

negroides y los indígenas, seres pervertidos como los afeminados y drogadictos, errores de la naturaleza con los discapacitados y gente con síndrome de Down. Pero sobre todo la escoria comunista de López Obrador, que por suerte ya no tiene cabida en el PRD. Aún así seamos cautelosos, la crisis nacional les hará fortificar sus filas, debemos aplastarlos antes de que se vuelvan a levantar...”

De la anterior transcripción se pueden destacar dos elementos muy importantes; primero y de manera evidente el rechazo a los segmentos poblacionales que no encuadran en la quinta raza de Vasconcelos; y segundo la vinculación a esos segmentos de un actor político que los represente y en consecuencia se convierte necesariamente el enemigo a vencer.<sup>172</sup>

### 1.3.3. Edificio Constitucional.

Una vez establecidas las características del Estado liberal, la democracia como factor de legitimación política, así como las estructuras que integran un sistema político, analizaremos su implementación en el sistema político mexicano.

La Constitución vigente incluyó una gran parte de los ordenamientos establecidos en las Constitución de 1857 y antes de esta en la de 1824: La forma de gobierno Republicana, Representativa, Democrática y Federal, ordenado así por el artículo 40 de la Constitución, aprobado por 169 votos a favor y sin debate alguno el 22 de diciembre de 1916. Hasta la fecha el artículo 40 no ha sufrido modificaciones.<sup>173</sup>

Entonces, la forma de gobierno en la constitución vigente, fue retomada de la constitución de 1824 la que reproducía el Estado liberal de tradición hebreo- cristiana y de carácter burgués. En ese texto el concepto de República se incorporó por conducto de dos corrientes: Una que viene del pensamiento estadounidense de Alexander Hamilton y John Adams que conceptualizan a la República como división, vinculada a la idea federalista. La otra emana de la Constitución francesa de 1793, en la que la República es soberanía popular, además de poder fuerte, estado fuerte, poder central. Así, en esa constitución prevaleció la influencia del pensamiento político estadounidense sobre la Constitución de Apatzingan y los Sentimientos de la Nación, en la que había

---

<sup>172</sup> Véase la noción del *Candidato Wyskas*, *Infra*, p. 227.

<sup>173</sup> Valdés Ugalde, Francisco, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, UNAM, México, 2003, p. 18.

matices parlamentarios y fueron fruto un ejercicio intelectual que buscaba sentar las bases del México Independiente.

En cuanto a la adopción de la división de poderes, en la Constitución de 1917 se refrendó dicho principio en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral (como estaba consagrado originalmente en la Constitución de 1857) para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Tenemos que el artículo 40 de la constitución dispone entre otros elementos que la forma de gobierno debe de ser *democrática*, sin que exista una definición del concepto de democracia en la carta magna, o en alguna ley reglamentaria, lo que necesariamente remite al soporte doctrinal, en donde no se encontrará consenso respecto al concepto de democracia o las implicaciones de ésta, situación a la que Luhmann cataloga como *lastre epistémico*.<sup>174</sup>

Al margen de las implicaciones que debe tener la democracia, ésta se inserta en la Constitución como un elemento indispensable de forma de gobierno, que tiene un efecto omniabarcador de acuerdo a lo establecido por el artículo 3º constitucional, que establece en su parte conducente:

Artículo 3o. "Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

...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;"

De lo anterior, encontramos que los alcances de la democracia se insertan en el artículo regulador de la educación, mismo que concede al concepto un alcance eminentemente mayor a la tarea educativa, toda vez que dispone que la democracia rebasa a la estructura jurídica y régimen político, en virtud que eleva a un sistema de vida nacional fundado en el afán de mejoramiento económico, social y cultural. Lo anterior se traduce en que la democracia es consiste en un pilar fundamental de la sociedad.

Ahora bien, de acuerdo a lo planteado resulta que la Constitución se encuentra cimentada en la democracia, que será el sustento del sistema jurídico. Sin embargo, encontramos que no es así: a pesar que en apariencia

---

<sup>174</sup> *Supra*, p.14.

los artículos 3 y 40 constitucionales ofrecen el soporte democrático a la carta magna, encontramos que en realidad la forma de gobierno se orienta hacia la *autocracia*, que consiste en la acumulación de poderes en un solo individuo o corporación.

Lo anterior se puede verificar mediante la simple lectura de los preceptos plasmados en la propia Constitución que niegan el anhelo democrático. En principio encontramos que el artículo 49 consagra el principio de división de poderes:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Luego, en la constitución se inserta la integración de cada uno de los poderes, siendo, en el caso del poder ejecutivo unipersonal. Reza el artículo 80: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

Hasta aquí encontramos que el poder ejecutivo se encuentra conferido a una sola persona, quien de acuerdo a la prohibición expresa contenida en el artículo 49 citado líneas arriba, no podrá reunir dos o más poderes; es decir, no tendrá facultades legislativas ni jurisdiccionales, toda vez que son tareas reservadas a los otros dos poderes de la unión.

En contraposición a lo anterior, el artículo 89 constitucional que es el precepto que establece las facultades presidenciales, confiere la posibilidad de que se reúnan dos poderes en la figura del presidente, contraviniendo la prohibición expresa de la cual ya dimos cuenta. El artículo en comento dispone:

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

...XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones...

...XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado...”

De lo anterior encontramos que la fracción XII subordina al Poder Judicial a la voluntad presidencial, toda vez que lo hace dependiente en la ministración de recursos públicos. Peor es el caso previsto en la fracción XVIII, que dispone que los Ministros provienen de una terna elegida por el Presidente, donde no tiene importancia cual de los aspirantes sea aprobado por el senado, todos ellos necesariamente deberán lealtad al Presidente que los propuso, lo que se traduce que en realidad el Presidente acumule dos poderes en un sólo individuo ya que de manera indirecta controla el Poder Judicial de la Federación, rompiendo con eso el principio democrático plasmado en la constitución, convirtiendo en realidad a la forma de gobierno en una autocracia.

A ese respecto, el doctor Francisco Váldes Ugalde sostiene que la constitución de 1917 era eminentemente democrática, sin embargo en los años treinta sufrió una transformación que la convirtió en un instrumento legitimador del autoritarismo. El proceso inició en el año de 1928 a instancias de Plutarco Elías Calles con la reforma que centralizó en el binomio presidente-senado el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de eso los ministros eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de las legislaturas de los Estados. El artículo 96 del texto original disponía:

“Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.”

Una vez reformado el artículo quedó de redactado en los siguientes términos:

Artículo 96.- “Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte, serán hechos por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación en un término improrrogable de diez días...”

De conformidad a la división de poderes de acuerdo a la función inherente a cada uno de los poderes, se precisa que sean unidos o separados de acuerdo con la fuente de legitimación de cada poder, es decir si desarrollan la

misma función se justifica que la fuente de legitimación sea la misma, no así cuando desarrollen funciones diversas. Sobre el particular Ferrajoli destaca:<sup>175</sup>

“En una primera aproximación cabe sostener que los poderes públicos, si en razón de la diversidad de las funciones se encuentran fundados en fuentes de legitimación a su vez distintas, deben estar (o se justifica que estén) separados o sea, atribuidos a órganos entre sí independientes; mientras que deben estar (o se justifica que estén) divididos cuando, al contrario, desarrollen la misma función o en todo caso sea idéntica su fuente de legitimación, inversamente se puede afirmar que, si en razón de la diversidad de las funciones entre dos poderes se justifica la separación, entonces debe ser (o se justifica que sea) distinto de la fuente de legitimación; si en cambio entre ellos se justifica la con-división, entonces deben tener (o se justifica que tengan) en común la fuente de legitimación.”

De acuerdo con esto, cabe recordar que la fuente de legitimación del Presidente de la República, es el sufragio universal, en contraposición el Poder Judicial que no cuenta con una fuente legitimadora por la vía electoral, toda vez que se concibió que fuera legitimado por conducto de la representación popular, es decir se su legitimación era indirecta toda vez que la ciudadanía elegía a los representantes que nombrarían a los ministros. Por ello la intromisión del Presidente de la República en el nombramiento de ministros no sólo produce una confusión en las funciones de poder público, sino también una aberración en la base legitimadora del Poder Judicial

Como se puede apreciar, con la reforma a este artículo y a otros 11 artículos constitucionales más,<sup>176</sup> se suprimió la participación de casi todos los órganos colegiados que participaban en la designación de los Ministros y se redujo a la voluntad del Presidente de la República que precisaba la voluntad de un senado leal, que sólo podía conseguirse mediante la lealtad partidista. Este método de designación por sí mismo produce un sometimiento del poder judicial al poder ejecutivo, generando la acumulación de poderes en una sola persona y en consecuencia produce que el régimen sea autocrático.

Por otra parte, el artículo 49 constitucional ya citado, en cuanto a las facultades legislativas dispone “salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro

---

<sup>175</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 875.

<sup>176</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928 y fueron modificados los artículos 73, 74, 76, 79, 80, 84, 96, 97, 98, 99, 100 y 111 de la Constitución Federal.

caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

En ese entendido se desprende que el presidente carece de facultades legislativas salvo las excepciones dispuestas en el artículo en mención, sin embargo encontramos que la Constitución otorga la facultad legislativa al presidente en otros supuestos que no tienen relación con lo dispuestos en los artículos 29 y 131. De acuerdo con la Constitución el presidente puede actuar como legislador en 5 supuestos:<sup>177</sup>

1. Casos de emergencia, consistente en la autorización del Congreso con motivo de la suspensión parcial de la Constitución (art. 29);
2. Regulación económica de acuerdo al segundo párrafo del artículo 131.
3. Legislación extraordinaria a través del Consejo de salubridad, en el tema de los narcóticos y contaminación ambiental (art. 73 fracción XVI);
4. Suscripción de Tratados Internacionales, que forman parte la ley suprema de la Unión (art. 76 fracción I y 89 fracción X); y
5. Facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89 fracción I.

Los dos primeros supuestos no representan problema -en apariencia- toda vez que cuentan con el reconocimiento del precepto que prohíbe la acumulación de poderes. En cuanto a los demás tópicos, encontramos que representan facultades legislativas que cuentan con la aceptación de la doctrina.

En primer término la fracción XVI del artículo 73 subordina al Congreso de la Unión a las disposiciones que emita el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud, en materia de salubridad. Esto tiene aceptación doctrinaria en razón a que el ejecutivo tiene a sus alcance a los expertos en la materia y de ese modo puede agilizar la toma de decisiones.<sup>178</sup>

Los tratados internacionales adquieren fuerza de Ley al inició de su vigencia, que precisan la ratificación del senado. El ejecutivo se encarga de su negociación, elaboración y suscripción y el senado de su ratificación.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1983, P. 100.

<sup>178</sup> Véase el concepto de tecnocracia acuñado por Bobbio, *Supra*, p. 71.

<sup>179</sup> Artículos 1, 73 fracción XXIX – P y 76 fracción I de la Constitución Federal.

La facultad reglamentaria del presidente de la república deriva de la interpretación acerca de la fracción I de artículo 89 de la constitución que dispone:

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

De acuerdo a lo anterior, la forma aceptada de que el Presidente provea en la esfera administrativa a su exacta observancia es precisamente mediante la expedición de reglamentos.<sup>180</sup>

Respecto a la facultad reglamentaria del ejecutivo, encontramos que es una facultad normativa respecto a cuerpos legales en los que tuvo participación directa en su formulación, toda vez que el proceso de formación de leyes en el sistema mexicano precisa de la participación del Presidente,<sup>181</sup> razón por la que necesariamente tiene una doble participación en la reglamentación de cualquier tema: como coadyuvante en el proceso legislativo y como reglamentador de la ley.

Estas facultades legislativas implican una reunión de poderes en una sola persona, toda vez que acumula facultades ejecutivas y legislativas, siendo de mayor gravedad que existe una exacerbada tendencia en dotar de facultades legislativas al Presidente de la República.

Derivada de la creación del modelo de partido hegemónico, se extendió la interpretación a la excepción contenida en el artículo 29 constitucional. Al respecto Jorge Carpizo señala que únicamente, se pueden conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia: “La recta

---

<sup>180</sup> La facultad reglamentaria del Presidente consiste en de emitir normas generales expedidas para facilitar la aplicación en la esfera administrativa de las normas generales de mayor rango o leyes en sentido estricto. Son las normas de menor rango contempladas en la Constitución. Son efectos de la ley, derivados de la misma. Relacionada con el artículo 92 de la Constitución que consiste en el refrendo del Secretario de Estado del ramo.

<sup>181</sup> La participación del presidente en el proceso de formación de leyes: Iniciativa, lo faculta el artículo 71 constitucional para iniciar ante el Congreso el procedimiento de elaboración de leyes o decretos, con proyectos que pueden ser modificados o desechados por el mismo Congreso; Información, el artículo 93 constitucional lo faculta al presidente para defender ante las cámaras con un informe el proyecto de ley o decreto, a través de los secretarios de Estado, el procurador, o a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria; el veto suspensivo, el artículo 72, ordena que la ley aprobada por el Congreso tiene que ser enviada al presidente para su promulgación el cual puede desechar el proyecto devolviéndolo al legislativo con sus observaciones; y Publicación, el presidente debe también publicar la ley en el Diario Oficial de la Federación, cuya edición está a cargo de la SEGOB.

interpretación del artículo descarta la posibilidad de que el presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz.”<sup>182</sup>

De acuerdo con Carpizo este artículo proviene de la constitución de 1857 y Benito Juárez, Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz excedieron dicha facultad y legislaron en tiempos de paz, iniciándose la costumbre viciosa y anticonstitucional de que el ejecutivo legislara fuera de los causes constitucionales. “Lo más grave es que la suprema corte casi ininterrumpidamente –salvo un pequeño paréntesis- sostuvo la constitucionalidad de dicha práctica, tomando prestado el argumento de que no se violaba el artículo que consagraba la división de poderes ya que “la reunión de poderes supone la confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos, y la autorización que nos ocupa no implica un depósito de todas las atribuciones del poder legislativo en una persona”<sup>183</sup>

Asimismo Carpizo sostiene que el propio Carranza a pesar de haber criticado el sistema de facultades extraordinarias, el 8 de mayo de 1917, (siete días después de haber entrado en vigor la Constitución) solicitó y obtuvo facultades extraordinarias para legislar en materia de hacienda. Carpizo sostiene: “fue el principio a partir del cual todos los presidentes de la “revolución”, hasta 1938 legislaron en tiempos de paz y legislaron sobre todas la materias, dejando a un lado al congreso.”<sup>184</sup>

De la misma manera como aconteció en el siglo XIX, el Poder Judicial del siglo XX permitió esta práctica con argumentos falaces:<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 102.

<sup>183</sup> *Idem.*

<sup>184</sup> El presidente legisló unilateralmente el Código Civil para el Distrito Federal y territorios federales, mediante las facultades extraordinarias conferidas por Congreso de la Unión por Decretos de 7 de enero, 6 de diciembre de 1926 y de 3 de enero de 1928; también elaboró el Código penal para el Distrito Federal y territorios federales mediante las facultades otorgadas por Decreto de 2 de enero de 1931; el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y territorios federales por Decreto expedido por el Congreso de la Unión con fecha 27 de diciembre de 1933; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito por leyes de 31 de diciembre de 1931 y 21 de enero de 1932; la Ley General de Sociedades Mercantiles por Decreto de fecha 28 de diciembre de 1933; asimismo, siguiendo el mismo esquema el ejecutivo obtuvo los Decretos necesarios para producir la legislación nacional prácticamente en todas las materias de acuerdo a lo siguiente: Ley Orgánica de la UNAM de 1929, Ley General de Comunicaciones, Ley de Instituciones Financieras y de Crédito, Ley General de Sociedades Cooperativas, Ley Orgánica de Justicia Federal, Código Agrario, Decreto de Creación de la Comisión Federal de Electricidad, Reforma del Procedimiento de los Tribunales del Distrito y Territorios Federales, Código Fiscal, Leyes sobre marina mercante, Leyes sobre obras públicas, Leyes sobre educación, Leyes sobre agricultura, Leyes sobre sanidad pública.

<sup>185</sup> Goodspeed, Stephen Spencer, citado por Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 103.

“Si bien es cierto que la facultad de expedir las leyes corresponde al poder legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves a o especiales no hace uso de esa facultad o de otras que le confiere la constitución, puede concedérselas al ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública... Las facultades extraordinarias concedidas al jefe del ejecutivo por el poder legislativo limitadamente y en ciertos campos no son anticonstitucionales, porque tal delegación se considera como ayuda cooperativa de un poder a otro y no como una abdicación de funciones por parte del poder legislativo.”

El presidente Cárdenas después de haber hecho utilizado ampliamente las facultades extraordinarias para legislar, realizó una reforma constitucional para establecer un candado que impidiera a sus sucesores legislar unilateralmente en tiempos de paz. Dicha reforma consistió en adicionar el artículo 49 con la frase: “En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. Según Carpizo este añadido reiteró lo que el artículo ya implicaba, pero su importancia estribó en que se manifestó la voluntad para no seguir violando los mandatos constitucionales, “Esta peculiar situación – reformar un artículo para que gramaticalmente exprese lo que ya decía, pero con la intención de regresar al sentido correcto del precepto- se ha dado varias veces en el derecho constitucional mexicano.”

Las restricciones en la materia fueron superadas por Manuel Ávila Camacho, quien obtuvo facultades extraordinarias para legislar en el año de 1942, de acuerdo a que existía una situación de emergencia derivado de la guerra contra las potencias del eje; sin embargo los tópicos respecto a los que legisló el presidente, nada tenían que ver con la emergencia derivada del estado de guerra.<sup>186</sup>

De lo anterior encontramos que el régimen de partido hegemónico, diseño una autocracia como sistema de gobierno, toda vez que la propia Constitución se encuentra redactada de tal manera que permite la acumulación de poderes en la figura del Presidente de la República, toda vez que reúne tanto facultades jurisdiccionales como legislativas, modelo que no ha sido transformado a pesar de la alternancia política.

---

<sup>186</sup> Legislación producida unilateralmente por Ávila Camacho: Ley de la Lotería Nacional, Decreto de creación del Colegio Nacional, Decreto de creación del Hospital Infantil, Decreto de creación del Instituto Nacional de Cardiología. Fuente: Carpizo, *op. cit.*, p. 103.

Asimismo, la prohibición en la reelección de legisladores tiene tintes que favorecen el modelo autocrático. En principio dicha prohibición tiene sus antecedentes en la Constitución de Cádiz. Pero la tradición constitucional mexicana orientó a que los legisladores pudieran reelegirse en periodos inmediatos; desde la Constitución de 1824 hasta el texto original de su similar de 1917. Sin embargo, en 1933 se prohíbe este mecanismo a través de una reforma al artículo 59 constitucional, a consecuencia de la Convención del entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR) de 1932.<sup>187</sup>

Efectivamente en 1933, el presidente Abelardo Rodríguez promulgó un paquete de reformas constitucionales que modificaron el sistema político de manera significativa, donde se acompañó también la prohibición de reelección de miembros del Ayuntamiento y la obligación de servidores públicos de separarse de los cargos que desempeñan para competir como candidatos a puestos de elección popular.<sup>188</sup>

De acuerdo con Francisco Valdés Ugalde, estos cambios significaron embrión de las patologías políticas que aquejan al sistema en la actualidad, toda vez que la prohibición en la reelección de Legisladores, produce que no sean sujetos de escrutinio público, y en consecuencia no están obligados a rendir cuentas a sus electores.<sup>189</sup> Asimismo estos cambios constitucionales tergiversaron la voluntad democrática del constituyente de 1917 y significaron la construcción de un modelo autoritario que auspiciaba un presidencialismo fuerte y sometía el ejercicio democrático al régimen de partido hegemónico.<sup>190</sup>

#### 1.3.4. Modelo de partido hegemónico.

---

<sup>187</sup> Encontramos que una resolución interna de un instituto político adquirió carácter imperativo, al ordenar una reforma constitucional.

<sup>188</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 1933 y fueron modificados los artículos 51, 55 fracciones V y VI, 56, 58, 59, 73 fracción XXVI, 79, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución Federal.

<sup>189</sup> En 1964 inició la tendencia de proponer la reelección inmediata de legisladores con el argumento que se fortalece el Congreso con ese sistema, toda vez que se facilitaría la profesionalización de los parlamentarios, se fortalecen las actividades legislativas y de control del gobierno a cargo del Congreso, se contarían con auténticos parlamentarios, se daría seguimiento a las agendas legislativas, se incrementaría el sentido de responsabilidad de los diputados frente a sus representados, toda vez que un mal desempeño en su encargo produce que no sean reelectos y esta es una sanción indirecta del propio electorado. De los países que se rigen bajo el Sistema Presidencial, solo México, Costa Rica y Ecuador no permiten la reelección consecutiva de legisladores.

<sup>190</sup> Valdés Ugalde Francisco, ponencia en la Mesa 7 del seminario ¿!Constitucionalizar Democratiza!? A 200 años de la Independencia de Nacional y a 100 años de la Revolución mexicana, Aula Jacinto Pallares, Ciudad Universitaria, México, 7 de septiembre de 2010.

Es importante tomar en consideración algunos antecedentes históricos para comprender la estructura de partidos políticos actualmente conformada. En la constitución de 1824, que ordenaba que la elección presidencial se resolviera en el seno del Congreso, tenemos que el número de electores fue reducido; se circunscribía la elección entre presentes, el día que se hubiera señalado para tal efecto en la convocatoria, por lo que este tipo de elección no es muy diferente a los acuerdos tomados en asambleas vecinales. El funcionamiento electoral es demasiado simple y bastaban los acuerdos camerales entre presentes para la elección del titular del ejecutivo.<sup>191</sup>

Durante la República centralista se amplía el espectro electoral e inevitablemente la complejidad en las relaciones del sistema. Se establece un mecanismo de elección indirecta donde tendrán participación las oligarquías regionales para designar a los electores que a su vez participarían en la designación presidencial.<sup>192</sup>

En el siglo XIX, aparecieron los primeros partidos políticos, partiendo de grupos ideológicos entonces definidos como federalistas y centralistas. Fue después de la invasión norteamericana, que los denominados monarquistas y grupos afines fueron los primeros en organizar un partido conservador en 1849, secundados por los grupos antagónicos a estos que fundaron el partido Liberal. Estos partidos llevaron al país a la guerra civil de 1857 a 1861.

En 1911 tras la dimisión de Porfirio Díaz, se perfiló como instituto político oficial el partido Liberal (de filiación maderista), posteriormente, tras el triunfo de la revolución constitucionalista tuvo auge el Club Democrático Progresista (de filiación carrancista) y posteriormente el Partido Laborista que surgió de una escisión del anterior.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> La Constitución de 1824 preceptuaba el procedimiento de elección en sus artículo del 79 al 94 el cual se resume de la siguiente forma: las Legislaturas locales remitirían una lista con dos nombres a la Cámara de diputados para su elección, de los sujetos postulados el que recibiera el mayor número de votos sería el presidente y el segundo lugar vicepresidente.

<sup>192</sup> El 30 de diciembre de 186 se promulgaron la *Siete Leyes* constitucionales que reformaron a la Constitución. La cuarta Ley se componía de 34 artículos que especificaban el mecanismo de elección presidencial, donde la Suprema Corte, el Senado y la Junta de Ministros nominarían a tres candidatos cada uno y la Cámara de Diputados elegiría de entre los nueve candidatos, al Presidente y al Vicepresidente. Asimismo la Constitución de 1857 estableció en su artículo 76 que la elección sería indirecta en primer grado y en escrutinio secreto.

<sup>193</sup> Varios, *Programa General del Servicio Electoral Profesional. 2010-2011, Curso de formación para aspirantes a vocales, material didáctico*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2010. p. 35.

En el México posrevolucionario, en el año de 1929 se fundó el Partido Nacional revolucionario a instancias del Presidente Plutarco Elías Calles, el cual agrupaba a las principales fuerzas políticas del país, transformando la estructura caudillista regional a una estructura centralizada de toma de decisiones, quedando en la cima jerárquica el Presidente de la República.

Este partido sufrió transformaciones estructurales: En el año de 1938 el entonces presidente Lázaro Cárdenas, incluyó a las centrales obreras y le cambió la denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM); en 1946, adopta el nombre que ostenta hasta la fecha: Partido Revolucionario Institucional (PRI), consistiendo en un cambio discursivo, donde el funcionamiento no se iba a basar en decisiones de líderes revolucionarios sino en las instituciones emanadas de la revolución.

Este partido, sin importar su denominación, ha sido considerado conceptualmente dentro del sistema de partido hegemónico, que consiste en que el sistema jurídico permite la existencia de otros partidos políticos, sin embargo resultan nugatorios sus esfuerzos para alcanzar el poder debido a la enorme influencia que tiene el partido fuerte en la sociedad.<sup>194</sup>

Durante el periodo de auge del modelo de partido hegemónico era impensable que la oposición alcanzara el poder por medios democráticos, incluso se verificaron excesos en una persecución de los candidatos opositores en campaña. Luis H. Álvarez describe un incidente que ejemplifica lo anterior, durante su campaña presidencial en el proceso electoral de 1958:<sup>195</sup>

“En 1958 cuando iniciaba la gira de campaña me metieron en la cárcel y eso me ayudó. Me aprehendió un caciquillo local de Zacatecas. Me dijo: “aquí nunca ha venido ni vendrá un candidato presidencial de PRI, ¿cree que lo vamos a dejar pasar a usted?” No duré ni 24 horas. Creo que llamarón de gobernación para que me liberaran...”

Entonces, el proceso de legitimación, no se efectuaba en las urnas, sino en las decisiones cupulares del partido en el poder, con notoria intervención del presidente saliente quien gozaba de un mandato metaconstitucional, consistente en la designación de su sucesor.<sup>196</sup> El proceso electoral puede ser

---

<sup>194</sup> Carpizo Mcgregor, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1983, p. 23.

<sup>195</sup> Aristegui, Carmen y Trubulsi Ricardo, *Transición, conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*, México, 2009, Grijalbo. p.14.

<sup>196</sup> Ver facultades metaconstitucionales del presidente, Carpizo Mcgregor, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, op. cit., p. 52.

visto como una representación teatral en la que todos conocían el final de la obra con antelación.

Como se mencionó en el apartado anterior, el 29 de abril de 1933 como resultado de una asamblea extraordinaria del PNR, produjo que el Congreso aprobara por mayoría absoluta, la modificación constitucional que ampliaba de dos a tres años el periodo legislativo y eliminaba la reelección inmediata de los legisladores mexicanos. Entonces, la prohibición de la reelección legislativa inmediata, tenía como finalidad fortalecer al partido oficial, permitiendo una mayor movilidad de sus integrantes, para darle mayor oportunidad a los sectores de ese instituto político y de esta forma satisfacer compromisos emanados de dichos sectores.

Encontramos que a partir de 1928 funcionaba sometido a la voluntad del Presidente de la República. En este punto podríamos atribuir al Presidente la atribución de *alter* en términos de la Teoría de Sistemas de Luhmann. Entendiendo que un *Ego* (legisladores) se ven inducidos a comportarse de acuerdo a las representaciones de ese alter.<sup>197</sup>

De acuerdo con Hermet, México quedaba clasificado en materia electoral como: “*Elecciones formalmente competitivas y pluralistas manipuladas por el poder central.*”<sup>198</sup> El poder se manifestaba como medio de comunicación a través del lenguaje y de “medios simbólicos.” En primer término tenemos que el uso del lenguaje no estaba encaminado a emplear amenaza directa o velada, para el ejercicio del poder, sino se circunscribía al discurso posrevolucionario: La ideología que consintió en que todas las decisiones vinculantes eran conquistas revolucionarias. Todas las decisiones gubernamentales eran producto de la revolución, todas las políticas se apegaban a los ideales revolucionarios y así todos los mandatos e inclusive los decretos impopulares. Dicho discurso era reproducido por todo funcionario en la esfera federal, estatal y municipal. Cabe destacar que todos ellos eran miembros del partido oficial.

Lo anterior, en términos luhmannianos, producía un sistema perfectamente clausurado operativamente, donde se garantizaba su

---

<sup>197</sup> En este sentido Luhmann se apoya en tesis psicológicas para ofrecer una explicación del funcionamiento del sistema político.

<sup>198</sup> Hermet, Guy, citado por Gómez Tagle, Silvia, *Democracia y poder en México: el significado de los fraudes electorales en 1979, 1982 y 1985*, Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales, Número 31, Sección de Contenido, 1986, p. 129.

*autopoiesis*. Dicho sistema solo inducía una autointerrupción cuando se trataba de la sucesión presidencial cada seis años. No en el sentido del sufragio, que pudiera otorgar el triunfo a un candidato proveniente de otro instituto diferente al PRI, toda vez que la hegemonía de este último hacía nugatorios los esfuerzos de cualquier otro contendiente, dicha situación formaba parte de la *autopoiesis* del propio sistema. La autointerrupción que este sistema tenía, consistía en la facultad del presidente de elegir a su sucesor, que producía una diferenciación momentánea de los roles de poder, una vez resuelto este tema el sistema continuaba funcionando con normalidad.

Ahora bien, en la etapa del PRI el Código gobierno/oposición identificaba al sistema como un gobierno de partido hegemónico con una oposición sin ninguna presencia en el ámbito político. Claro que esto representaba cierta conveniencia a la oposición que podía criticar toda acción gubernativa sin tener la presión de cumplir las propuestas que esbozaba, toda vez que no tenía oportunidad de ocupar el rol de gobierno.

En el caso del presidente de la república, tuvo relevancia la incorporación de la figura del *tapado* que consistía precisamente en el candidato a la máxima magistratura, es decir una vez nombrado candidato, era el próximo presidente, una vez satisfechos los formalismos electorales. El *tapado* se encontraba entre los aspirantes con posibilidades reales de ser beneficiados con la candidatura, una vez designado – o *destapado* – se convertía en el centro de la atención política y gozaba de notoria influencia moral. El candidato oficial gozaba de legitimidad desde el momento de su designación aún cuando no se hubieran celebrado los comicios, una vez llevados a cabo, solo se refrendaba esta.<sup>199</sup>

Sin embargo, un sistema de estas características no puede mantenerse de forma permanente, toda vez que su *autopoiesis*, produce un desgaste inevitable. Un sistema clausurado operativamente basado en el discurso de la democracia, en contraposición a una realidad de simulación, produce paradojas que el propio sistema vino resolviendo después de cada elección, pero cada

---

<sup>199</sup> La acción del destape consiste en dar sorpresivamente un pronunciamiento público a favor de la nominación de una persona como candidato de un partido, por parte de un dirigente, grupo u organización afiliada al mismo, habiendo recibido información de a quién ha sido favorecido, se le ordena actuar así para provocar una avalancha de apoyos que hacen imparable esa nominación. Fuente: *Diccionario Político INEP*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. 2006.

solución generaba un desgaste del sistema mismo, donde se introdujeron elementos novedosos para evitar el colapso de un sistema viciado.<sup>200</sup>

Desde la primera elección en que participó el PNR, existió un velo de desconfianza en cuanto a la transparencia de la misma y al respeto de las reglas del juego democrático. Silvia Gómez Tagle sostiene que fue Calles quien organizó los primeros comicios en los que hubo una oposición “competitiva”, José Vasconcelos fue el candidato de oposición que organizó la primera campaña realmente nacional por la Presidencia de la República,<sup>201</sup>

Ahora bien, de acuerdo con la autora en estudio la maquinaria de Estado puso en marcha un operativo que tergiversaba la voluntad popular: “El fraude el día de la elección fue evidente y gestó un patrón del que poco se han alejado las contiendas electorales cuando el gobierno siente algún peligro de perderlas.”<sup>202</sup>

En 1952, la oposición significativa estuvo representada por el “*henriquismo*”. La Federación de Partidos del Pueblo (Partido Henriquista), Nuevamente la oposición hizo señalamientos en relación a los fraudes y actos violentos que se registraron durante el proceso electoral.<sup>203</sup>

En 1954 a raíz de una modificación electoral y a solicitud del PRI, se canceló el registro del Partido Henriquista, hecho que se puede interpretar como represión a la oposición real ya que en cambio se respetó a los partidos menos importantes PAN y PP.

De 1952 en adelante la oposición cayó a tal punto que el propio Estado, a pesar de la contradicción que esto implica con su propio partido, decidió en varias ocasiones impulsar la democratización con el fin de estimular la participación electoral. Eso explica la inclusión de diputados de partido. Así, en 1963 se llevó a cabo una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio, que estableció el Sistema de Diputados de

---

<sup>200</sup> En este sentido, la reforma de 1963, que permitió la aparición de diputados de partido y la de 1977, que dio cabida a las diputaciones de representación proporcional, ejemplifican que el sistema de partido hegemónico superaba sus paradojas mediante la cesión de espacios de representación.

<sup>201</sup> Gómez Tagle, Silvia, *op. cit.*, p. 131.

<sup>202</sup> Sin embargo las cifras oficiales de las votaciones harían pensar que el PNR no estuvo realmente al borde de perder la presidencia y por lo tanto el fraude fue un tanto inútil, o por el contrario, que el fraude fue descomunal: 1825,732 votos Pascual Ortiz Rubio (93.58 %) 105,655 José Vasconcelos 5.42%. *Ibidem*, p. 132.

<sup>203</sup> Henríquez Guzmán obtuvo 579,745 votos (15.8%); Ruiz Cortines 2713419 (74.31%) PAN 285 555 (7.82) PP 72,482 (1.98%).

Partido, con el propósito de fortalecer la presencia de diputados provenientes de partidos políticos de oposición, para lo cual el partido que obtuviese el 2.5% de la votación total tendría derecho a acreditar Diputados de Partido. Posteriormente en 1972 el porcentaje de la votación exigida se redujo a 1.5%.

Esta medida no afectó inmediatamente al sistema político, toda vez que la *autopoiesis* del mismo estaba garantizada, sin embargo la inclusión a un sistema cerrado de individuos que antes formaban parte del entorno inició una dinámica de pérdida parcial de poder, que fue avanzando posteriormente.

En la elección de 1976, el PRI Postuló a José López Portillo y Pacheco, a esa candidatura se sumaron los partidos PPS y PARM. El PAN no postuló candidato debido a una pugna interna, y el PC postuló a Valentín Campa Salazar. Entonces tenemos que existía prácticamente un candidato postulado por casi todas las fuerzas políticas que intervinieron, teniendo el respaldo del Estado, que enfrentaba a un único adversario cuya derrota estaba asentada desde el momento de su postulación. Todo lo que siguió se traduce en mero acto protocolario para justificar el discurso del estado democrático. El mensaje era de una democracia absoluta si el candidato de estado fue elegido de manera casi unánime, con porcentajes que rara vez se registran en una autentica democracia.<sup>204</sup> En apariencia podría ser considerado el presidente mejor legitimado, si fue elegido casi por unanimidad, sin embargo esta legitimación es ilusoria derivada del proceso de simulación citado.

A consecuencia de ese proceso electoral, el 28 de diciembre de 1977 se promulga una reforma, la cual suprime la figura de Diputados de Partido y se estableció un sistema mixto donde predomina el sistema de Mayoría Relativa por encima del de Representación Proporcional. 300 diputados electos por el primer sistema y 100 por el segundo.

De acuerdo con Jesús Zambrano, la transición a la democracia no fue producto del proceso electoral de 1988, sino que se gestó con la reforma de 1977, debido a una clara realidad, existía el riesgo de ruptura social derivado de las represiones del 1968 y de 1971, la guerra sucia de Echeverría en la década de los 70 y el inequitativo proceso electoral de 1976. En ese tenor la

---

<sup>204</sup> De aquella elección José López Portillo y Pacheco, obtuvo el 87.84% de la votación en lo que respecta a la votación del PRI, 3.68% de los votos aportados por el PPS y 1.97% del PARM haciendo un total de 93.49%. Valentín Campa Salazar obtuvo el 5.29%.

apertura del sistema era necesaria como una especie de válvula de alivio para frenar una escalada de violencia política que derivara en un levantamiento armado generalizado.<sup>205</sup>

“La reforma del 77 fue el inicio del proceso de transformación que concluyó con la reforma de 1996, apuntando que no fue el cambio democrático en el año 2000 sino con la reforma que le precedió: la transformación concluye con la democratización del distrito federal y la inclusión de elementos que favorecía la contienda equitativa que pudieron constatarse con la elección de 1997 cuando en la primera elección democrática del Distrito Federal, obtuvo el triunfo el PRD y el PRI perdió mayoría en el Congreso. La alternancia del año 2000 fue la continuación del proceso indicado a partir de 1996.”

Asimismo, Silvia Gómez Tagle destaca que la reforma política de 1977 nunca tuvo la pretensión de ofrecer la oportunidad de un recambio total en el grupo gobernante por la vía electoral. Antes, al contrario, siempre se habló de dar cabida a la participación política de las minorías en tanto sigan siendo minorías.<sup>206</sup>

La autora en estudio sostiene que los problemas de legitimidad del proceso electoral empiezan desde el registro de los candidatos y la insaculación de las autoridades electorales a nivel local, hasta el cómputo de los votos, pasando por la designación de los funcionarios electorales intermedios, la incorporación de los representantes de los candidatos y de los partidos de oposición al proceso de supervisión de la elección, el levantamiento o actualización del padrón electoral, la desigualdad de oportunidades entre los partidos de oposición y el partido oficial para realizar sus campañas, el respeto a la libertad del elector el día de la elección, etc.<sup>207</sup>

Las prácticas tendientes a distorsionar el resultado de la elección para favorecer al PRI, de las que se quejaron los demás partidos fueron muy variadas, desde la existencia de propaganda a favor del PRI en el interior de las casillas, la presión ejercida sobre los votantes, o la falta de secreto del voto, hasta la inexistencia total de elecciones, ya que las autoridades habían cruzado la boletas y llenado las urnas previamente al día de la elección.<sup>208</sup> De todo

---

<sup>205</sup> Zambrano, Jesús, ponencia en seminario *¿Constitucionalizar Democratizar? A 200 años de la Independencia de Nacional y a 100 años de la Revolución mexicana*, Aula Jacinto Pallares, Ciudad Universitaria, México, 24 de agosto de 2010.

<sup>206</sup> Gómez Tagle, Silvia, *op. cit.*, p. 136.

<sup>207</sup> Gómez Tagle, Silvia, *op. cit.*, p. 137.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 152.

ocurrió, desde que las casillas se abrieron o se cerraron antes de tiempo, que fueron cambiadas de lugar sin previo aviso, que faltaron boletas para votar, que hubo votantes llevados en grupo para votar por el PRI, que hubo *taco de votos* (paquetes de votos introducidos de un golpe y sin doblar), que los representantes de los partidos fueron expulsados de las casillas e incluso que el gobierno y el PRI contrataron representantes de los partidos falsos para hacer creer que la elección había sido avalada con la presencia de la oposición, hasta el robo de urnas.<sup>209</sup> El expresidente Vicente Fox asegura que pudo constatar esas prácticas en 1988:<sup>210</sup>

“... hay que recordar que las urnas no eran transparentes; eran de cartón, así que resultaba perfectamente posible que llegaran embarazadas, es decir, llenas de votos a favor del partido oficial. Por eso se requería de cierta osadía en los primeros dos o tres lugares de la fila, pues debían entrar y sacudir la urna para asegurarse de que no tuviera boletas. Nuestra sorpresa, que nunca debió ser sorpresa, porque así lo estilaba el PRI, es que efectivamente había urnas llenas antes de empezar la votación. Lo que hicimos en ese momento fue dar una rápida instrucción a todos los ciudadanos que teníamos destacados en los primeros lugares de la fila para que sacaran las urnas, las abrieran, hicieran pilas con las boletas sembradas y las quemaran allí mismo. Hay testimonios de esta acción, pues toda la prensa sacó fotos de las pilas de boletas a la hora de abrir las casillas, cuando apenas eran las 8:30 de la mañana o poco antes. Lo que hicimos fue obligar al gobierno y al PRI a que, una vez sacada y vaciada la urna y quemadas esas boletas, se volviera a poner una urna limpia, sin carga, y se iniciara el proceso de la votación.”

Un aparato electoral con éstas características no podía perdurar de manera permanente, después de cada cambio de gobierno el sistema se fue resquebrajando paulatinamente, la *autopoiesis* del mismo se lograba de manera artificial. Lo que se tradujo en que el sistema ya no estaba clausurado operativamente, surgió una emergencia de diferenciación política, al admitir unidades altamente organizadas, diezmando el poder que ahora tenía que hacer frente a intereses de grupo, provocando la interrupción definitiva del

---

<sup>209</sup> En 1979 hubo 67 distritos impugnados por estas causas, en 1982 fueron 59 y en 1985, 89. Casi todas las impugnaciones fueron desechadas por falta de pruebas o por no ser causales de nulidad.

<sup>210</sup> Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo, *op. cit.*, p. 147.

sistema en el año 2000 con la transición democrática y produciendo una diferenciación dentro del código Gobierno/Oposición.<sup>211</sup>

El funcionamiento del sistema de partido hegemónico, producía que la oposición fuera considerada *impune*, es decir, podía criticar las todas las acciones de gobierno sin tener que responder algún día a los electores, en razón de que nunca iba a ser gobierno. Con el intercambio de la relación de poder, ahora la oposición tiene que responder por todas las promesas y las críticas hechas a los detentadores del poder hechas durante los años de modelo de partido hegemónico. La falta de eficiencia produce que en las siguientes elecciones el electorado elija otra opción política y de esa manera los sujetos recién arribados al gobierno vuelvan a ser oposición.<sup>212</sup>

La alternancia en el poder produjo el fin de la era del partido hegemónico, producto del desgaste de que fue reportando al pasar de los años, sin embargo el cambio de orientación hacia un multipartidismo produjo serias patologías que produjeron la descomposición del sistema, mismas que no han sido resueltas en la actualidad y serán objeto de estudio en el capítulo III de la presente investigación.

## CONCLUSIONES

1. Niklas Luhmann ofrece un referente conceptual para explicar los fenómenos políticos y establece la pauta para diferenciar la relación de funcionamiento de los distintos sistemas parciales que conforman el sistema llamado sociedad mediante la descripción de la relación del sistema con el entorno, elevando nivel de abstracción mediante la incorporación del concepto de *autorreferencia*, situando la Teoría de Sistemas Sociales, en un nuevo contexto denominado Teoría de Sistemas. El sistema jurídico y sistema político son dos sistemas independientes unidos mediante el acoplamiento estructural, consistente en una solución altamente artificial consistente en la Constitución

---

<sup>211</sup> En el año de 1988 el Gobierno tuvo que recurrir a sostener artificialmente el sistema, toda vez que se utilizó el aparato estatal para sostener al candidato de ese partido, de lo contrario el sistema se hubiera colapsado. No se puede tomar como colapsó la transición del año 2000 en virtud de que el propio sistema había entrado en la dinámica de arribar a ese destino.

<sup>212</sup> Según la clasificación de Luhmann el actual sistema encuadra en el marco de la teoría de los sistemas auto referenciales y se dan otro tipo de posibilidades: Se presentó una relación de intercambio entre poder y oposición (segunda codificación del poder político) y sobre esta codificación se deciden las elecciones.

Política. Asimismo, el sistema político se encuentra codificado en la distinción binaria Gobierno/Oposición, que constituye la base para producir su funcionamiento.

2. El sistema político tiene su punto de partida en las relaciones de las sociedades arcaico-tribales, las cuales basaron su funcionamiento en un pacto pulsionar, que consiste en la distribución de los derechos sexuales de los sujetos que conformaban la comunidad, con el consiguiente respeto de derechos básicos atribuidos a la figura del padre. En este estadio de la sociedad, se centralizó la función política en la figura del cacique, quien no tenía el monopolio del poder, toda vez que los parientes más cercanos administraban la exclusión de miembros de la comunidad.
3. El aumento de la población generó un aumento en la complejidad de las relaciones políticas: el poder se encuentra diferenciado en la función política y la función religiosa, mediante el establecimiento de una distribución de competencias con una base funcional de jerarquías, cuyo resultado es el surgimiento de cargos políticos. Resulta fundamental la figura de adopción y el cambio de paradigma de *ius sanguinis* a *ius soli* para incluir nuevos miembros en la comunidad. Durante varios siglos se verificó un proceso de transformación de una sociedad del status a una sociedad contractual, que carece de referente empírico, sin embargo ha servido de base para la conformación de los estados nacionales.
4. El Estado liberal es producto del cambio de paradigma, de una redeterminación política que transformó la legitimación por dinastía a una legitimación democrática, es la forma de organización política que exalta los valores inalienables de libertad e igualdad del individuo, tomando como referente el concepto de contrato social que vino a reemplazar al concepto religioso como fundamento estatal. La sociedad civil tiene su sustento en una noción burguesa del liberalismo, conceptualizándola fuera o anterior a la noción de Estado. Asimismo, la suma de las voluntades no pueden crear una voluntad única o colectiva; de las decisiones tomadas mayoritariamente se desprenden los problemas de las minorías y de legitimación política.

5. Bobbio y Bovero destacan la necesaria vinculación del ejercicio democrático con los derechos inviolables del individuo, mediante una correlación del Estado liberal con el Estado democrático. La legitimación política resulta indispensable para la democracia, toda vez que precisa el consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar la autoridad vigente, el cual se consigue mediante la universalidad del voto, siendo ésta la legitimidad de origen, que su ausencia o distorsión produce conflictos de gobernabilidad y dificultad para obtener consensos.
6. Los elementos de la democracia constituyen promesas incumplidas, a pesar de la universalidad del voto y otros mecanismos de legitimación política donde persiste la negación de la libertad individual con la consecuente persistencia de oligarquías. Tampoco han podido ser alcanzados todos los espacios de poder para el completo grupo social, asimismo persiste el poder invisible, la opacidad, las acciones de gobierno ocultas a la opinión pública, que por sí mismas atentan a la transparencia que exige el ejercicio democrático, en adición a la falta de cultura democrática que contiene dos realidades que persisten en la realidad mexicana: la ignorancia y la desigualdad social.
7. La universalidad del voto propició el aumento del aparato de Estado, presentándose un fenómeno de burocratización, que distribuye en cargos públicos las decisiones en materias cada vez más complejas. Esta distribución de competencias, precisa de operadores especializados; es decir, los puestos públicos solo estarán disponibles para los expertos en las materias complejas de la función pública. Este fenómeno se le denomina *Tecnocracia* que por sí misma excluye a gran parte de la población. Asimismo, el voto universal al incluir a todos los miembros de la sociedad produce necesariamente una complejidad en las relaciones donde resulta imprescindible la intervención de los partidos políticos a pesar de las patologías que reportan.
8. El nacionalismo es un elemento retomado por el sistema político, el cuál emplea como base discursiva de unidad de la sociedad. La unidad nacional no se concibe de manera espontánea sino que tiene que ser consolidada artificialmente mediante la construcción de imaginarios,

cuya finalidad es crear la convicción de que el sujeto forma parte de una entidad unificada. En México son empleados objetos de naturaleza fetichista para la construcción del imaginario nacional, a los cuales se les otorga un valor psicológico que exalta el sentimiento de inclusión a la sociedad.

11. El componente poblacional que integra la unidad nacional consiste en un tejido social heterogéneo, el proceso de consolidación nacional a través por momentos históricos que admitió la inmigración de comunidades provenientes de Europa y de Asia, que sumándolas al tejido social hispánico e indígena, produjo una sociedad compleja y excluyente, en consecuencia se complica la función de legitimidad de un gobernante respecto a los grupos sociales que lo perciben como extraño. Sin embargo, existe un introyecto de tolerancia, donde todas las estructuras sociales otorgan su reconocimiento al gobernante que cumpla con los parámetros raciales y religiosos de la *quinta raza* conceptualizada por José Vasconcelos.
9. La forma de gobierno en México se orienta hacia una autocracia, respaldada precisamente por la Constitución federal, la cual originalmente tenía elementos democráticos que fueron suprimidos en la época del maximato con objeto de obtener una consolidación política posrevolucionaria, mediante la adopción de un modelo de partido hegemónico con el Presidente de la República como jefe supremo. El modelo autocrático que permite la acumulación de poderes en el poder ejecutivo ha permanecido intacto a pesar de la alternancia en el poder.
10. El modelo de partido hegemónico hacía nugatorios los esfuerzos de las demás fuerzas minoritarias para acceder al poder, en este sistema el proceso de legitimación se verificaba en el momento de la designación del candidato oficial y no en la jornada electoral. Las elecciones tenían la función de crear la ilusión de un ejercicio democrático, toda vez que el candidato oficial ya era ganador desde el momento de su designación por lo que la contienda electoral era ilusoria. Este modelo fue sufriendo un deterioro en cada cambio de gobierno que derivó en la orientación hacia un multipartidismo en el año 2000.

## CAPÍTULO II

### MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN POLÍTICA

#### 2.1. ALTERNATIVAS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Se ha hecho referencia en diversos foros académicos que el sistema mexicano refleja una democracia incompleta, toda vez que las reformas constitucionales, no han incluido las figuras necesarias para el fortalecimiento del régimen democrático.

La alternativa para fortalecer el sistema representativo, es un apoyo creciente a los instrumentos que tradicionalmente se han definido como *democracia semidirecta*.<sup>213</sup> El respaldo actual a estos instrumentos se basa en la premisa de que el *referéndum*, el *plebiscito* y la *iniciativa popular* pueden incrementar el papel de los ciudadanos en los problemas de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos. Estos, fortalecen la democracia y son compatibles con el sistema representativo, pues toman en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones trascendentales para la vida nacional.

El referéndum y el plebiscito son dos de estos mecanismos, y se les puede definir como “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos.”<sup>214</sup>

Estos mecanismos de participación ciudadana expresan una democracia semidirecta en la medida en que funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la autoridad durante el ejercicio de la función gubernativa. Como tales, y con base en la esencia de participación, se consideran también mecanismos de democracia participativa y no sólo semidirecta.

Bidart Campos establece que las denominadas formas *semidirectas* no tienen por fin elegir, sino expresar opiniones políticas. Referéndum, plebiscito, revocatoria, iniciativa popular, consulta popular, abren la participación del cuerpo electoral a múltiples cuestiones distintas de la designación de gobernantes. “No se ha de decir que un sistema se deslegitime si no las

---

<sup>213</sup> Algunos autores utilizan el término democracia semidirecta para describir sistemas de democracia directa que cuentan con mecanismos para proteger las libertades civiles así como para proteger los intereses de las minorías de la mayoría. Sin embargo, la distinción no es del todo clara, en virtud de que no existe una diferenciación precisa entre ambos conceptos

<sup>214</sup> *Diccionario Ilustrado de la Lengua Española*, España, Editorial Ramón Sopena S.A., 1975.

institucionaliza, pero sí es verdad que el juicio de legitimidad – tanto sociológica como filosófica – puede serles favorable”<sup>215</sup>

Asimismo, señala la necesidad de que el poder político que a través de un elenco gobernante se ejerce en un Estado, reviste la naturaleza y el carácter de un poder total; es decir, se trata de un poder que afecta a toda la sociedad y que recae sobre toda la sociedad, es la realidad que se instala dentro de la organización política a la que ese poder ordena. Entonces, un poder con la nota de totalidad debe surgir y emanar de todo el conjunto social. De lo contrario, sería una parte o un sector de ese conjunto el origen o la fuente del poder, y en tal supuesto resultaría fácil considerar que tal poder, en vez de total, vendría a ser sectorial.<sup>216</sup>

Debido a la ausencia de mecanismos legitimadores, en el año 2006 se produjeron serios conflictos post-electorales, que generaron una crisis de legitimidad y de gobernabilidad que afecta el ejercicio de gobierno y la respuesta a las demandas de la sociedad civil.<sup>217</sup> Previo a ese año, se había señalado en diversos foros académicos, la necesidad de implementar la figura de segunda vuelta electoral como un medio de legitimación e incluso se presentaron iniciativas de ley en ese sentido, las cuales no prosperaron. En este contexto, y tomando en consideración que la mayoría de las democracias de sistema presidencial contemplan la figura de segunda vuelta electoral, ésta no aplicada en México, a pesar de que existía un aparente consenso sobre su incorporación a la legislación de la materia.

Tenemos que en el año 2000 se creó una Comisión de la Reforma del Estado en la Cámara de Diputados, misma que no tuvo un trabajo trascendental. En ese año, Porfirio Muñoz Ledo, coordinó un foro exprofeso para abordar los temas de que demandaban una respuesta inmediata y precisamente el tema de legitimación política estaba en la agenda. Ya se había advertido que el presidente de la república era electo por una minoría calificada, es decir, la mejor minoría es la que obtiene el triunfo electoral. Si analizamos los resultados de la elección del año 2006, con independencia de las patologías que se presentaron, encontramos que el candidato ganador

---

<sup>215</sup> Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p.82.

<sup>216</sup> *Ibidem.* p.25.

<sup>217</sup> *Infra*, p. 228.

obtuvo el triunfo con un 35.89% de la votación total efectiva, y si tenemos en cuenta que en esa elección se verificó un abstencionismo de 41.15%, es decir solo acudieron a sufragar el 58.55% de los electores inscritos en un padrón de 71.5 millones de electores,<sup>218</sup> entonces el presidente de la república fue electo en realidad por una minoría del 20.99% correspondiente a 15.01 millones de votos.

En ese tenor encontramos que un sistema que precisa de gobernantes electos por mayoría en realidad funciona por medio de decisiones de minoría, que a pesar que esta sea calificada, derivado de las reglas del juego insertadas en la Constitución, no dejara de presentar problemas de legitimidad, que en el caso expuesto se puede apreciar que la decisión política de la minoría del 20% necesariamente vincula al 80% restante de la colectividad. Por ello cobra relevancia la adopción de la figura de segunda vuelta electoral o *ballotage*.

En orden a lo expuesto en el presente apartado, daremos cuenta en principio a los mecanismos de fortalecimiento de la democracia mediante el análisis de las figuras de democracia semidirecta.

### 2.1.1. Referéndum.

El Referéndum es una institución democrática a través de la cual el cuerpo electoral de un país o nación expresa su voluntad respecto a un asunto o decisión que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta. Es un mecanismo democracia directa (o semidirecta)<sup>219</sup> mediante el que puede expresarse directa y válidamente la voluntad del cuerpo electoral sobre un asunto sometido a su consulta.<sup>220</sup>

El término referéndum proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados.<sup>221</sup> Estos distritos en su interior constituían federaciones de municipios poco cohesionadas. Los delegados que enviaban los municipios a la

---

<sup>218</sup> <http://www.ife.org.mx>. Responsable del sitio: Instituto Federal Electoral. 2012.

<sup>219</sup> *Supra*, p. 52.

<sup>220</sup> Rial, Juan, *Instituciones de Democracia Directa en América Latina*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 2000.

<sup>221</sup> La palabra referéndum viene del vocablo latino *referre* que significa referir, sus orígenes se remontan a las dietas medievales, donde los representantes de los estados confederados, una vez tomadas las decisiones, debían refrendarlas (*ad referéndum*) ante ellos, para que tuvieran validez.

asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar.<sup>222</sup>

Posteriormente, en el año de 1793 el concepto de referéndum fue modificado en la primera Asamblea francesa, donde se estableció su propia versión de esta institución, que consistió en que el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda Constitución que se quisiera promulgar.<sup>223</sup> También en Suiza se adoptó este modelo, inaugurándose con la aprobación de la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802 a través del voto de todos los ciudadanos mayores de veinte años.

En apariencia esta institución funciona de manera óptima en los sistemas democráticos que tienen régimen de gobierno representativo con modalidades de democracia semidirecta, sin embargo, también ha sido utilizado por gobiernos dictatoriales y absolutistas para legitimarse.

El cuerpo electoral (sujetos activos de la democracia) expresa su voluntad mediante el voto universal, pudiendo opinar sobre las decisiones que sus gobernantes van a tomar, las leyes que van a aprobar o los actos administrativos que van a realizar, o bien, ratificándolos, aceptándolos o rechazándolos. Según la materia sobre la que recaen, el referéndum puede ser constitucional, legislativo o relativo a decisiones políticas no formalizadas todavía en textos de esa naturaleza; según que su convocatoria venga o no exigida para la aprobación de una norma o la adopción de una decisión, se clasifican en preceptivos o facultativos.

Esta última clasificación puede ser, sin embargo, engañosa: el referéndum preceptivo es aquel que debe celebrarse para que sea válido el procedimiento de adopción de una norma o el de la decisión sometida a consulta. Pero también es obligatoria la celebración del referéndum cuando adopta la correspondiente iniciativa el órgano al que tal facultad se atribuya.

---

<sup>222</sup> El referéndum fue aplicado 15 años antes que la promulgación de la Constitución francesa, cuando en 1778 fueron aprobadas por el voto popular las constituciones de los estados de Massachussetts, New Hampshire, Connecticut y Rhode Island.

<sup>223</sup> Prud'Homme, Francois Jean, *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, p. 26.

En relación con la vigencia de una norma suelen distinguirse los referéndum suspensivos (se suspende la vigencia de una norma ya aprobada, pero no promulgada en tanto es aprobada por el cuerpo electoral) y los de abrogación, por los que se somete a la decisión del electorado la continuidad de una norma ya en vigor. El referéndum puede clasificarse de la siguiente manera:<sup>224</sup>

1. Con relación a sus efectos. Puede ser constitutivo, modificativo y abrogativo, según que confiera existencia, altere o ponga fin al acto sometido a consideración del cuerpo electoral.
2. Con relación al objeto. Puede ser legislativo, gubernativo, administrativo, constituyente (si se trata de una cuestión de la Constitución)<sup>225</sup> y jurisdiccional, según sea la materia sobre la que verse el acto sometido a consideración del pueblo.
3. Por su naturaleza jurídica. Puede ser obligatorio y facultativo según que esté impuesto por la Constitución o la ley, o quede librado a la iniciativa de una autoridad determinada o del cuerpo electoral mismo.
4. En cuanto a la oportunidad de su realización. Puede ser consultivo o *ante legem*; y ratificativo o *post legem*, cuando la consulta del cuerpo electoral se hace con posterioridad a la aprobación de la norma.

Otra distinción de gran relevancia es la que contrapone los referéndum que producen efectos jurídicos inmediatos, sin necesidad de mediación alguna por parte de otro órgano; de los consultivos, cuyos resultados pueden permitir un cierto margen de apreciación en la determinación de los efectos que políticamente se derivan del resultado.

Bovero sostiene que el Referéndum es una institución que sirve para subsanar las deficiencias derivadas de la democracia representativa, sin embargo deben cumplirse requisitos específicos de procedencia para que este sea efectivo.<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1995. p. 38.

<sup>225</sup> El antecedente de esta figura en nuestro país lo encontramos en el gobierno del Presidente Benito Juárez, específicamente en el periodo 1858-1867, tiene la intención del gobernante en turno por realizar una consulta al pueblo con la finalidad de que el resultado de ésta, fuese convertido en legislación Constitucional. El inconveniente fue que dicha figura no se encontraba prevista en la Constitución de 1857.

<sup>226</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. op. cit.*, p. 16.

“Una institución de la democracia directa como el referéndum puede ser ciertamente invocada como un correctivo democrático frente a eventuales distorsiones de la democracia representativa, pero solamente cuando se aplique a un problema de decisión que por su naturaleza sea reducible a una pregunta específica y circunscrita, además de sensata que pueda formularse en los términos de una alternativa neta, y solamente después de un debate público suficientemente amplio que permita a los ciudadanos la posibilidad de formarse una opinión ponderada.”

En este sentido el referéndum debe ser utilizado como mecanismo que supla las deficiencias, que el sistema representativo no puede resolver por sí mismo. Para que tenga una validez plena, deberá emplearse ante un cuerpo electoral debidamente informado. En materia de legitimación política, el referéndum no es la vía ideal, toda vez que su implementación deriva en la patología de legitimación de dictaduras. Esto obedece a que un gobierno que utilice el referéndum para legitimar su arribo al poder, el cual no se verificó por la vía electoral, necesariamente concede que carece de legitimidad de origen y convalida la detentación del poder mediante legitimidad de ejercicio.<sup>227</sup>

### 2.1.2. Plebiscito.

El plebiscito es el mecanismo de democracia directa mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a su consulta.

Fayt define al plebiscito como el derecho reconocido al cuerpo electoral para intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental. No obstante que se le puede confundir con el referéndum, al punto que algunos lo consideran como un referéndum imperfecto. De acuerdo con lo anterior, la naturaleza de esta figura resulta ser eminentemente política.

El plebiscito tiene su origen en la antigua Roma y constituye, de hecho, el antecesor del referéndum, según afirman Ignacio Burgoa y Gladio Gemma; este término designaba una deliberación del pueblo, con más exactitud, de la plebe, convocada por el tribuno.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> *Supra*, p. 46.

<sup>228</sup> Arteaga, Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, colección textos jurídicos universitarios, Oxford University Press, México, 1999, p. 26.

Asimismo, Ignacio Burgoa afirma que históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República Romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podían tener, incluso, el carácter de leyes. También se le llamaba *concilium plebium*. Se le llamó *plebiscitum*, durante la República Romana a las decisiones de la Asamblea de la plebe o *concilium plebis*, que actuaba agrupada por tribus con base en la convocatoria del tribuno. Al principio solamente obligaba a los plebeyos, y con el tiempo se hizo extensiva a todo el pueblo.<sup>229</sup>

El plebiscito no es utilizado en relación con actos de naturaleza legislativa y funciona en forma excepcional, aun cuando, en algunas oportunidades el Referéndum contiene implícitamente un Plebiscito, es decir, que aquél constituye un plebiscito encubierto.

En el plebiscito es el pueblo quién por votación directa adopta una resolución o confiere unos poderes excepcionales y el referéndum no es otra cosa que la ratificación o el rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por los representantes del pueblo; es decir, por el Poder Legislativo. El primer instrumento, ha adquirido una connotación excepcional, se usa en situaciones singulares normalmente no previstas en la Constitución y en ninguna norma previa, que atribuya a un órgano estatal la facultad de convocarlo; al contrario del segundo, éste se prescribe normativamente como un mecanismo regular de consulta popular.

A diferencia del referéndum, el plebiscito no interviene en el procedimiento de aprobación de una norma o en relación con su vigencia; el término se emplea, en efecto, en relación con la adopción de decisiones fundamentales sobre la estructura o forma del Estado.

Sin embargo, a diferencia también del referéndum, el concepto de plebiscito no es del todo claro ni está libre de influencias políticas; en ocasiones se ha empleado en relación con decisiones con efectos en el ámbito internacional cuando se consulta a una población sobre la anexión de un territorio o su secesión.<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> *Idem.*

<sup>230</sup> Gracias al Plebiscito del 14 de septiembre de 1824 celebrado en Chiapas, se logró que ese territorio se anexara a México, pasando a ser el estado número 19. Asimismo, durante el siglo XX, importantes

### 2.1.3. Iniciativa Popular.

La Iniciativa Popular consiste en la facultad que se otorga al pueblo o un porcentaje determinado de éste, de promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para llenar lagunas de la legislación. La iniciativa obliga a considerar la norma propuesta, poniendo en movimiento a los órganos encargados de sancionar las leyes o, en su caso, al cuerpo electoral mediante el referéndum. De este último, lo distingue que, mientras con el referéndum se da vigencia a una norma con la iniciativa se promueve su estudio.<sup>231</sup>

Para Mauricio Merino consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.<sup>232</sup>

Por otra parte, José Goldenberg la define como el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados<sup>233</sup>

El primer antecedente constitucional de iniciativa ciudadana lo encontramos en las Siete Leyes Constitucionales y concretamente en la Tercera Ley que en su artículo 30 disponía que los particulares podrían optar por presentar sus proyectos de iniciativa a los Diputados o a los ayuntamientos, con lo cual éstos también lo podrían hacer ante las juntas departamentales.

La iniciativa popular puede clasificarse en constitucional o legal, atendiendo a la materia sobre la que se ejerza corresponda al orden fundamental o al grado inferior. Y en simple o formulada según que sólo contenga la indicación de la materia sobre la que se quiere que se legisle, o que también se incluya un proyecto de como se pretenda que sea la reglamentación.

---

plebiscitos provocaron la separación de Noruega y Suecia en 1905 y la integración de la región del Sarre en Alemania en 1935. Recientemente se utilizaron en África para determinar las preferencias de los pueblos que acababan de obtener la independencia.

<sup>231</sup> Prud'Homme, Francois Jean, *op. cit.*, p. 26.

<sup>232</sup> Merino, Mauricio. *op. cit.*, p. 39.

<sup>233</sup> Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997.

#### 2.1.4. Revocación de Mandato.

La revocatoria del mandato, *recall* o plebiscito revocatorio constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido. Es un procedimiento electoral mediante el cual los electores pueden quitar o no de su puesto a un cargo electo.

Se fundamenta en los principios de soberanía popular y de representación, puesto que el pueblo en ejercicio de su soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerzan el poder político. En consecuencia, mediante el procedimiento de revocatoria del mandato, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el período de su mandato. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular.<sup>234</sup>

#### 2.1.5. Aplicación en México de los mecanismos de Democracia Semidirecta.

La Constitución federal vigente no contempla ninguna de las figuras en estudio, sin embargo, históricamente en la reforma de 1977 se incluyó el referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, la cual, manifestaba lo siguiente:

**"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

... VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

... 2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale..."

Esta disposición fue derogada a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de agosto de 1987, mediante la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los

---

<sup>234</sup> Merino, Mauricio, *op. cit.*, p. 40.

mecanismos de consulta fueron suprimidos por la constitución de un órgano de representación legislativa.

Sin embargo, las constituciones de los estados sí regulan los mecanismos de democracia semidirecta, donde nueve entidades federativas no cuentan con ninguna de éstas figuras: Campeche, Chiapas, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y Sonora. Las demás entidades contemplan una o varias de las figuras en estudio, siendo Chihuahua y Zacatecas las entidades que las regulan en su totalidad.

Lo anterior se puede verificar en los siguientes cuadros comparativos.<sup>235</sup>

ENTIDAD FEDERAL	REFERENDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	REVOCAACION DE MANDATO
AGUASCALIENTES				
BAJA CALIFORNIA NORTE				
BAJA CALIFORNIA SUR				
CAMPECHE				
CHIAPAS				
CHIHUAHUA				
COAHUILA	*	**	**	
COLIMA				
DISTRITO FEDERAL	**	**	**	
DURANGO				
GUANAJUATO				
GUERRERO				
HIDALGO				
JALISCO				
MEXICO				
MICHOACAN				
MORELOS				
NAYARIT				
NUEVO LEON				

CONTEMPLA

NO CONTEMPLA \*

<sup>235</sup> Fuente: Cuadro comparativo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, contexto nacional, en participación ciudadana, mayo 2006.

ENTIDAD FEDERAL	REFERENDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	REVOCAION DE MANDATO
OAXACA			*	
PUEBLA				
QUERETARO				
QUINTANA ROO	**	**	*	
SAN LUIS POTOSI			*	
SINALOA			*	
SONORA				
TABASCO				
TAMAULIPAS	**	**	*	
TLAXCALA				
VERACRUZ				
YUCATAN	**	**	*	
ZACATECAS				

CONTEMPLA

NO CONTEMPLA

\* Se menciona en la Constitución con facultad de todo ciudadano presentar una iniciativa de ley, pero en algunos casos se especifica que solo a través de su diputado de su distrito, o a través del ayuntamiento, mientras que en los demás casos no se establecen ningún mecanismo para que se lleve a cabo la iniciativa popular

\*\* Estos mecanismos no están considerados en la Constitución del Estado, sino en la Ley de Participación Ciudadana o su similar.

Las figuras de democracia semidirecta en los estados enfrentan variantes y principalmente limitantes y condicionantes que dificultan su implementación. El plebiscito a nivel local no tiene una regulación idéntica en los Estados: Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Morelos, lo establecieron primordialmente para leyes y decretos; Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, y Zacatecas para la creación de municipios; y Baja California Sur para actos que pretendan efectuar los ayuntamientos.

En la mayoría de los estados se menciona expresamente que no son objeto de participación ciudadana la materia fiscal o tributaria, a excepción de los Estados de Querétaro, Tlaxcala y Veracruz.

En el Distrito Federal y Guanajuato en lo referente a nombramiento o destitución de los titulares de Secretarías o Dependencias del Ejecutivo o los realizados por causa de utilidad pública, los reglamentos que se refieran a la organización y estructura del ayuntamiento y de la administración pública municipal y de los bandos de policía y buen gobierno, de las disposiciones de carácter financiero, de los nombramientos o destitución de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

En Jalisco las leyes orgánicas de los poderes del Estado y las leyes que se refieran a materia electoral. En Michoacán la regulación interna de los órganos del Estado. En Morelos los actos o decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, relativos a el régimen interno de la Administración Pública Estatal y Municipal; los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; el Referéndum e Iniciativa popular no proceden cuando se trata de: el régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal; la designación del Gobernador interino, sustituto o provisional; Juicio Político; los Convenios con la Federación y con otros Estados de la República.

En el caso de la figura de revocación de mandato sólo se contempla en las Constituciones de Chihuahua y Zacatecas. En el primer caso existe una extensa regulación al respecto. El segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución particular de Chihuahua dispone:

“...Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, Municipio o Distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del periodo para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación.”

Ahora bien, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua establece en su Título Cuarto el procedimiento para la revocación de Mandato, donde en resumen el procedimiento es el siguiente:<sup>236</sup>

1. Debe haber transcurrido por lo menos la tercera parte del periodo para el cual fue electo el funcionario.
2. La solicitud de revocación debe estar suscrita por lo menos del 10% de ciudadanos de la demarcación donde tenga competencia territorial el servidor público que se trate de remover.
3. La solicitud debe señalar la infracción a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del

---

<sup>236</sup> Ley Electoral del Estado de Chihuahua, Título Cuarto: De la Revocación del Mandato Popular, artículos del 386 al 390.

Estado, en el caso de Gobernador y Diputados Locales, para la procedencia de juicio político; y la violación a las disposiciones de la Ley Municipal en el caso de miembros del ayuntamiento.

4. El órgano encargado de recibir y sustanciar el procedimiento es el Instituto Estatal Electoral, quien convocará a consulta popular sólo si la solicitud cumple con todos los requisitos.
5. La votación se realiza con dos opciones: “sí” para revocar el mandato y “no” para que el servidor público concluya el periodo para lo cual fue electo.
6. Para que sea revocado el mandato del servidor público se precisa que la votación en ese sentido sea superior a la votación que obtuvo para ocupar el cargo. En este sentido el abstencionismo cobra relevancia como mandato electoral ya que otorga la confianza al gobernante de concluir el cargo al cual fue electo.<sup>237</sup>

Por otra parte, a otra entidad que contempla en su legislación la revocación de mandato es Zacatecas, donde la regulación es imperfecta, toda vez que esta figura se encuentra inserta conjuntamente con el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, en los artículos 14 fracción III y 15 de la Constitución Local y sin embargo la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, regula los procedimientos mencionados y guarda silencio respecto a la revocación de mandato.

## 2.2. SISTEMAS ELECTORALES

Los mecanismos de democracia semidirecta estudiados en el anterior apartado, fortalecen el sistema político, toda vez que aumenta la participación ciudadana en la toma de decisiones. Sin embargo, ninguna de estas figuras (incluyendo la revocación de mandato) resuelve la problemática derivada de una deficiente legitimidad de origen.

Dicha problemática en materia de legitimidad política obliga a buscar mecanismos que brinden mejores expectativas democráticas, este ha sido

---

<sup>237</sup> Reza el artículo 389 parte final de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua: “Para que la revocación del mandato surta sus efectos de destitución, se requerirá una votación emitida superior al número de sufragios que el funcionario impugnado obtuvo para triunfar en las elecciones. En caso contrario, quedará ratificado y ya no podrá ser objeto de un nuevo procedimiento revocatorio.”

precisamente el objeto de estudio de la Ciencia Política, tanto en México como en otros países durante los últimos años.

De acuerdo con Bidart Campos, el ámbito normativo establece las condiciones para dotar de legitimidad al poder por conducto de los sistemas electorales. El marco legal preexistente, señala las reglas mínimas del cómo, cuándo y quienes pueden acceder al poder. Para la legitimidad de origen hace falta que el *cómo* se canalice a través de una vía participativa electoral; el *cuándo*, mediante un turno periódico a cuyo término se abra la renovación; el *quienes* mediante un sistema que, en la vía electoral discierna el éxito con la mayor objetividad e imparcialidad posible a quien obtenga el título ganancioso.<sup>238</sup>

Tenemos que Sartori establece que los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante. Influyen sobre si el elector vota por un partido o por una persona.<sup>239</sup>

Para Dieter Nohlen los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o candidato de su preferencia y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de escaños.<sup>240</sup>

Para Eduardo Castellanos Hernández, el concepto de sistema electoral se clasifica en un sentido amplio y en uno restringido. El primero abarca las diferentes etapas del proceso electoral; el segundo es el conjunto de reglas mediante las cuales los electores expresan sus preferencias políticas y los votos se convierten en decisiones de designación de los titulares de los órganos estatales.<sup>241</sup>

Asimismo, Roberto Chang Mota establece que el sistema electoral es el conjunto de disposiciones y procedimientos mediante el cual el resultado de las

---

<sup>238</sup> Bidart Campos, German, *Op. cit.*, p. 17.

<sup>239</sup> Sartori Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 15.

<sup>240</sup> Nohlen Dieter, *Los sistemas electorales y partidos políticos*, México 1998, Fondo de Cultura Económica, p. 35.

<sup>241</sup> Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas electorales y sistemas de gobierno en México*, (1940-1994) México 1996, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, p. 67.

elecciones se traduce en la provisión de un cierto número de cargos de autoridad política, siendo que el sistema se conforma con las siguientes variables:<sup>242</sup>

1. Número de puestos a elegir.
2. El sistema de candidaturas.
3. La intención política del proceso electoral.
4. El contexto de distribución de los puestos.
5. La metodología de asignación de cada puesto.

De lo anterior tenemos que el sistema electoral se encarga de recabar los votos y genera órganos de gobierno o de representación legítimos. Es una estructura intermedia del proceso del cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes.

Los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular aspectos y etapas de la vida democrática. Regulan los aspectos específicos del proceso electoral: determinación de los ciudadanos que pueden ejercer el voto activo; selección de candidatos que reciben el voto pasivo; preparación de las elecciones; regulación de las reglas de campañas proselitistas; recepción de la votación; escrutinio y computo de los votos; emisión de resultados electorales; calificación de validez de la elección; y sistema de medios de impugnación electoral.

### 2.2.1. Legitimación política en los sistemas electorales.

Los sistemas electorales determinan el grado de legitimación mínimo que precisa el candidato ganador, es decir establece el porcentaje de votos necesarios que debe obtener para ser declarado triunfador sobre sus adversarios. La doctrina distingue tres principales sistemas a saber: <sup>243</sup>

#### 1.- Sistema mayoritario.

El sistema de mayoría simple (*first past the post system*), tiene predominancia en los países de habla inglesa, se aplica en distritos uninominales, es decir, en zonas o regiones en que se divide el territorio electoral para elegir a un solo representante popular. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene más votos es el que gana, sin importar que no

---

<sup>242</sup> *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Memoria II Congreso internacional de Derecho Electoral, p.8 y ss.

<sup>243</sup> *Idem*.

obtenga la mayoría absoluta. Se le conoce también como mayoría relativa (*plurality system*).

Este sistema tiene la desventaja que en caso de presentarse una gran fragmentación del voto, el candidato ganador habrá sido legitimado por una minoría del electorado. Por ello presenta una variante para asegurar la legitimidad y es el sistema de Mayoría Absoluta (*majority*), que establece que el ganador será el candidato que obtenga el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos. Este sistema se encuentra asociado con el mecanismo de más de una vuelta electoral.

Una desventaja de este sistema es que produce fenómenos de sobrerrepresentación/subrepresentación política tratándose de la elección de parlamentarios, toda vez que un partido puede acaparar todos los espacios en disputa con la consiguiente subrepresentación de las demás fuerzas políticas.<sup>244</sup>

El sistema mayoritario, en particular el de mayoría absoluta, produce que la elección a cargos unipersonales como el de Presidente de la República tenga mejor legitimación, toda vez que por definición precisa de por lo menos la mitad de los votos para obtener el triunfo. Sin embargo genera un el fenómeno de tendencia al bipartidismo, toda vez que es polarizador de resultados y en consecuencia anula la posibilidad de crecimiento de partidos políticos de minoría.

## 2.- Sistema de Representación Proporcional.

Este sistema intenta resolver los problemas de sobrerrepresentación y subrepresentación. Consiste en asignar a los partidos políticos el número de cargos de elección popular de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos. Este sistema se aplica en demarcaciones o en regiones en los que se divide el territorio electoral denominada circunscripción plurinominal, en las que los partidos políticos postulan a sus candidatos mediante listas que los electores votan en bloque.

La representación proporcional presupone una mejor equidad en la distribución de los cargos en disputa, en virtud de que los partidos accederán al poder en la exacta proporción a la votación que reciban, y de esa manera

---

<sup>244</sup> Sartori Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, op. cit., p. 17.

reducen los efectos de sobrerrepresentación y subrepresentación. Asimismo favorece el multipartidismo, a diferencia del sistema de mayoría absoluta, permite que las minorías alcancen espacios de poder, toda vez que este sistema permite el reparto de espacios a las fuerzas que obtienen un mínimo de votación exigida.

Sin embargo este sistema ofrece desventajas notables respecto a los ciudadanos, toda vez que tergiversa el sentido del mandato, ya que los elegidos responderán directamente a los partidos políticos antes que a sus electores, por la sencilla razón de que no existe una identificación directa como ocurre en la elección directa en distrito uninominal. La circunscripción plurinominal difumina la responsabilidad electoral.

### 3.- Sistema mixto.

Se le conoce al sistema mixto como sistema de lista adicional, se trata de sistemas que retoman elementos del sistema de mayoría y de representación proporcional. Se emplea fundamentalmente para compensar la subrepresentación en una asamblea derivada de la implementación de sistema de mayoría. Es decir que el sistema electoral se basa fundamentalmente en el principio de mayoría, y de manera complementaría se aplica la representación proporcional para corregir las anomalías derivadas del primero.

La Constitución mexicana retoma este principio para ser usado en la elección de órganos colegiados: ayuntamientos, diputados locales, diputados federales y senadores. Esta visión ecléctica de sistema electoral en apariencia ofrece una conformación plural de las asambleas, sin embargo deriva en todas las patologías que se analizarán en el apartado de partidocracia mexicana<sup>245</sup>.

#### 2.2.2. Problemática en la calificación de la elección presidencial.

En materia de calificación de las elecciones, regia tradicionalmente el principio de *autocalificación*. Este se encontraba regulado por el artículo 60 constitucional, el cual de 1917 a 1977 no sufrió ningún cambio. Consistía en que cada una de las Cámaras del Congreso, calificaba y resolvían las dudas que hubiere respecto a la elección de sus propios miembros “en seguimiento de la casi mecánica teoría de la división de poderes clásica de Montesquieu.”<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> *Infra*, p. 200.

<sup>246</sup> Barquín Álvarez, Manuel, *La Calificación de las Elecciones en México*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.43.

En la reforma de 1977, se modificó el artículo 50 a efecto de incorporar dos figuras al sistema de autocalificación. Uno era la duración de un Colegio Electoral compuesto por 100 Diputados y la participación de la Suprema Corte de Justicia en la llamada *Justicia Electoral*.<sup>247</sup> En el caso del senado, no sufrió modificaciones y el colegio electoral se componía de la totalidad de senadores, tal como lo plasmó el constituyente de 1917.

La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistía en la resolución del *Recurso de Reclamación* por el cual los partidos políticos podían impugnar las determinaciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Sin embargo, esta atribución no pasaba de ser una mera recomendación jurídica de parte del más alto tribunal en caso de que la reclamación se encontrara fundada.<sup>248</sup>

En el año de 1981 se modificó el artículo 60 de la Constitución Federal, centrándose el debate en la estructura del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, asentándose que los 60 diputados que integrarían el Colegio por el principio de Mayoría relativa, serían designados por el partido que más constancias de mayoría hubiera obtenido; es decir, se formalizaba la partidización del colegio a favor del PRI.

En la reforma de 1986,<sup>249</sup> modificó por tercera vez al artículo 60, en menos de 10 años se transformó la estructura del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, volviéndose a integrar por la totalidad de los legisladores;<sup>250</sup> asimismo, se suprimió el Recurso de Reclamación y se creó el Tribunal electoral. Manuel Barquín señala:

“...a reclamo de prácticamente todos los actores políticos partidarios y académicos, el recurso de reclamación y la facultad de la Suprema Corte para conocer de disputas electorales fueron derogadas, y en su lugar se sentaron las bases para la creación de la Ley secundaria (que sería el Código Electoral de 1987) de un sistema jerarquizado y sistematizado de medios de impugnación en materia electoral, conocidos entonces con el nombre genérico de “recursos

---

<sup>247</sup> El colegio electoral se componía de 60 diputados electos por el principio de Mayoría Relativa y 40 por Representación Proporcional; en términos prácticos significaba mayoría del PRI con 60 diputados y 40 de oposición.

<sup>248</sup> Si la Suprema Corte encontraba que efectivamente existieron “violaciones sustanciales al proceso electoral” o se encontraron vicios en la calificación, simplemente comunicaba a la Cámara de Diputados sus observaciones jurídicas para que esta emitiera una resolución definitiva e irrecurrible.

<sup>249</sup> *Infra*. p. 169.

<sup>250</sup> La razón del cambio de estructura obedece a que fue reformado también el artículo 54 Constitucional, permitiendo el acceso al PRI a la diputaciones de representación proporcional.

electorales” que darían definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.”<sup>251</sup>

Entonces, la reforma más importante en sí, fue el otorgamiento de las bases constitucionales para la creación de un tribunal electoral, mismo que en 1987 se materializó mediante la creación de la ley secundaria y se le denominó Tribunal de la Contencioso Electoral (TRICOEL), sin embargo sus resoluciones a cómputos distritales o locales podían ser modificados por la cámara respectiva que sería la “última instancia en la calificación de las elecciones” por lo que el sistema de autocalificación permanecía intacto.

Después de la deficiente actuación de los órganos electorales en el proceso de 1988, se precisaba redimensionar las estructuras para ofrecer mayor confiabilidad a la opinión pública. Así la reforma 1989-1990<sup>252</sup> se tradujo en la creación del IFE, así el artículo 60 constitucional fue nuevamente reformado, y se introdujo a la estructura de los colegios electorales de las cámaras la obligatoriedad de las determinaciones de Tribunal Electoral. En este punto seguía prevaleciendo el principio de autocalificación sin embargo irrumpe en los colegios un nuevo componente que es la voluntad del Tribunal Electoral cuyas decisiones eran casi irrecurribles, ya que solo podían modificarse por los colegios electorales mediante la votación calificada de las dos terceras partes de los legisladores, siempre que pudieran acreditarse violaciones procesales en la valoración probatoria.<sup>253</sup>

El párrafo cuarto del artículo 60 disponía que aquellas elecciones que no fueran materia de impugnación ante el tribunal, debieran presentarse a dictamen ante el Colegio para su calificación. Lo que ocurrió fue que en la práctica en las elecciones intermedias de 1991, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados tuvo que someter a calificación todas y cada una de las elecciones, tanto las impugnadas como las no impugnadas, lo que se tradujo en una saturación de trabajo.

---

<sup>251</sup> Barquín Álvarez, Manuel, *Op. cit.*, p.46.

<sup>252</sup> *Infra*, p. 181.

<sup>253</sup> En la reforma 1989- 1990, de nueva cuenta se modifica la integración del colegio electoral de la Cámara de Diputados a 100 miembros, nombrados por los partidos políticos de conformidad a la proporción de constancias de mayoría obtenidas: Esto en clara búsqueda de afianzar el control del colegio por parte del PRI, sin embargo el control del Tribunal sobre los colegios era determinante, pues ya estaba subordinado a resoluciones vinculantes.

Hasta aquí tenemos una doble estructura en materia de calificación electoral, por un parte el Tribunal Federal Electoral, como última instancia en materia de calificación de elecciones provenientes de la impugnación electoral, concesiones obligatorias sobre los colegios electorales; por la otra el ejercicio de los propios colegios en lo referente a la calificación de elecciones donde no medió ninguna impugnación. En el primer caso estamos en presencia de una *heterocalificación*. Esta ya proviene de fuera, no son los propios legisladores que resuelven las dudas sobre las elecciones que ganaron, ahora son los magistrados de un organismo autónomo que pueden incluso emitir resoluciones contrarias a los intereses partidistas.

La doctrina refiere a esta doble estructura como un *sistema mixto de calificación electoral con predominante autocalificativo*, con un progresivo y gradual avance a la *jurisdiccionalización* en la materia, generando una mayor confianza, toda vez que los conflictos electorales se resuelven con fundamentos de derecho en lugar de recurrir a la fuerza partidista dentro de una asamblea.<sup>254</sup>

La Reforma de septiembre de 1993, da por terminado el sistema de autocalificación que prevalecía desde el siglo XIX e inserta de manera definitiva un modelo de *heterocalificación electoral mixto* que será realizada por dos organismo: IFE y TRIFE. Al primero se le otorgó la facultad de realizar las declaraciones de validez por conducto de sus órganos desconcentrados; al no existir impugnación, esta heterocalificación se considera realizada por conducto del organismo administrativo-electoral.<sup>255</sup>; el supuesto de calificación por conducto de la resolución de impugnaciones se le clasifica como *heterocalificación por órgano jurisdiccional especializado*.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Barquín Álvarez, Manuel, *op. cit.*, p.48.

<sup>255</sup> De conformidad a los artículos 248, 257, 1ª), 262.2, 263, 364 y 365 del COFIPE, los organismos desconcentrados facultados para declarar la validez de alguna elección, son los Consejos Distritales para diputados por el principio de Mayoría Relativa; en el Caso del Distrito Federal, para Asambleístas por el mismo principio; los Consejos Locales, para la elección de senadores; El Consejo General, para la elección de Diputados por el principio de Representación Proporcional.

<sup>256</sup> El artículo 295.1 del COFIPE disponía que los partidos políticos podían interponer recurso de inconformidad ante el TRIFE para impugnar las declaraciones de validez de diputados, senadores, asambleístas, pudiendo revocar la entrega de dichas constancias, con base en el artículo 331 del Código Citado. Asimismo, el artículo 295.1 otorgaba la posibilidad de una Segunda Instancia en materia electoral por conducto de una Sala Superior integrada mayoritariamente por ministro de la Suprema Corte de Justicia, la cual resolvería los Recursos de Reconsideración, interpuestos en contra de resoluciones de primera instancia y de designaciones de diputado de representación proporcional por el Consejo General del IFE.

Ahora bien, en cuanto a la calificación de la Elección de Presidente de la república, estaba a Cargo del Colegio electoral de la Cámara de Diputados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74 fracción I de la Constitución Federal. En la reforma de 1996,<sup>257</sup> se transfirió la facultad que recaía en la Cámara de Diputados al Poder Judicial, como organismo calificador de la elección de presidente de la República. El TRIFE pasó de ser un tribunal administrativo, a una parte integral de Poder Judicial de la Federación. En adición mediante la reforma al artículo 99 de la Constitución, se otorgó a ese tribunal la facultad de calificar la elección presidencial en los siguientes términos:

“...La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.”

En Cuanto al colegio electoral de la Cámara de Diputados, este desapareció, en su lugar, el artículo 74 fracción I de la Constitución reformado estableció la siguiente atribución: “Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

En este sentido, la última palabra en materia de calificación de la elección de Presidente de la República recae en el Poder Judicial de la Federación por Conducto del Tribunal Electoral. Esto constituye una *heterocalificación por organismo jurisdiccional especializado*.

La calificación de la elección presidencial cambió de operadores, anteriormente existía la figura de heterocalificación por parte de la representación popular, es decir por parte de los Diputados. Ahora bien, si este sistema de heterocalificación presentaba problemas por los vicios que derivan de la partidización de las Cámaras, por la fuerza real que tenían en una asamblea, ahora en armonía con la supresión de la autocalificación de los propios legisladores, se delegó esta función al Poder Judicial de la Federación, quien era extraño al proceso electoral y ahora tiene una participación (además

---

<sup>257</sup> *Infra*, p. 192.

de activa, determinante), ya que puede revocar los resultados o incluso anular los comicios.

Este escenario produce un *judicialismo electoral*<sup>258</sup> que genera que la mayoría de los procesos electorales se resuelvan en los tribunales, lo que necesariamente prolonga los lapsos de incertidumbre, pero principalmente permite que el juzgador sustituya al elector. Lo que se traduce en un rompimiento entre legalidad con legitimidad cuando existe discrepancia entre la voluntad del electorado y los criterios del Tribunal. Luis Efrén Ríos Vega al respecto destaca:<sup>259</sup>

“El voto ciudadano por tanto, tiene que esperar el voto judicial: la última palabra expresada por el poder de los jueces que con todo y sus excesos, es la opción del cambio democrático en México.”

Según el autor en estudio, esto representa una mejor opción a la violencia o la *concertación* de la “*dictadura perfecta del siglo XX*”. Constituye la transformación de un presidencialismo autoritario a una dictadura judicial. Sin embargo, un sistema con estas características no deja de arrojar serias patologías.

En apariencia esta inclusión del Poder Judicial ofrece mayor certidumbre, toda vez que su función específica es la de solución de controversias, así por medio de la administración de la justicia, otorga la confianza necesaria en caso que la ciudadanización en los órganos electorales haya fracasado, sujetando los procesos electorales al marco de derecho con apego a la legalidad. Sin embargo, el Poder Judicial no es extraño al sistema político, forma parte de él.

De acuerdo con la reforma del año de 1928, que sometió el nombramiento de Ministros de la Corte al binomio Presidente-Senado,<sup>260</sup> produce necesariamente que el Poder judicial de la Federación se encuentre permeado por los partidos políticos en un momento determinando, con la consiguiente reproducción de las funciones derivadas de la *partidocracia*,<sup>261</sup> es decir la intervención del *Alter* de las élites. Por lo tanto la judicialización política

---

<sup>258</sup> Término propuesto por Ríos Vega, Luis Efrén en MOLINA PIÑERO, Luis J. *et. al.* (Coord.), *¿Constitucionalizar democratiza! A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana*, México, Porrúa, 2011. P. 966.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 967

<sup>260</sup> *Supra*, p. 90.

<sup>261</sup> Véase apartado de partidocracia mexicana, donde se propone el término de *estasiocracia*. *Infra*, p. 200.

necesariamente se encuentra vinculada con la autopoiesis del propio sistema, y esto fue visible con notoriedad en el proceso electoral del año del 2006,<sup>262</sup> donde se puso de manifiesto que la operación política del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encaminó a la reproducción del sistema político, otorgando al ganador de la contienda una legalidad aparente sin que ésta produjera legitimidad.

### 2.2.3. Sistema de mayoría absoluta y segunda vuelta electoral.

La característica esencial de los sistemas de mayoría absoluta es que precisa recurrir a una segunda ronda de votación en el caso de que no se obtenga la mayoría calificada de manera espontánea en la primera elección.

La Segunda Vuelta Electoral tiene su origen en Francia, denominado Ballotage, que proviene del francés *balloter*, que significa votar con *ballotets*, (bolitas). Es decir, Ballotage consiste en la repetición de boletas, una elección de doble turno o de segunda vuelta.<sup>263</sup>

Conceptualmente el Ballotage se refiere “al mecanismo electoral a través del cual se obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral”.<sup>264</sup> La primera de las hipótesis descritas es la mayoría absoluta con segunda vuelta y la segunda es la denominada mayoría romántica, consistente en la exigencia que para ganar el cargo de elección popular en segunda vuelta, sólo basta una mayoría relativa. En la práctica, la mayoría romántica de hecho casi siempre se convierte en una mayoría absoluta por el retiro de los otros candidatos posibles.

La Enciclopedia Jurídica Omeba define a la segunda vuelta electoral en los siguientes términos:

“Una técnica utilizada en materia electoral, la que consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios válidos para hacerse acreedor al cargo en disputa, para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en esta primera vuelta electoral, debe celebrarse una segunda votación entre los candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios.”<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> *Infra*, p. 192.

<sup>263</sup> *Diccionario electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, p.59.

<sup>264</sup> *Ibidem*. p.63.

<sup>265</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. I.

Asimismo, el especialista en derecho electoral Engelberg Barreto define a la segunda vuelta electoral o ballottage de la siguiente manera:

“Sistema mayoritario en distrito uninominal, el cual se produce en el caso de que ningún candidato haya alcanzado la mitad más uno de los votos válidos en un determinada circunscripción (mayoría absoluta), y consiste en una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de votos.”<sup>266</sup>

De lo anterior encontramos en primer lugar la existencia de un proceso electoral en el cual participaron varios candidatos y ninguno de ellos obtuvo una mayoría absoluta de la votación válida efectiva, en ese contexto se lleva a cabo una segunda ronda de votaciones donde solo participarán los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor porcentaje de votos en la primera ronda de elecciones.

Para Susana Thalía de Pedroza de la Llave en la primera vuelta los electores expresan su primera preferencia entre las opciones, donde se exige una mayoría absoluta de votos para que un candidato sea el triunfador. Si no se obtiene esta, para la segunda ronda solo pasarán los candidatos que obtengan el mayor número de votos.<sup>267</sup>

Por otro lado, Francisco José de Andrea considera que la figura de segunda vuelta electoral es producto de la *ingeniería electoral* que se traduce en la implementación de recursos técnicos en los procesos de legitimación que producen una legitimidad artificial. Menciona el autor en estudio:<sup>268</sup>

“...se inserta claramente bajo el análisis de lo que se conoce como "ingeniería electoral"; con la aplicación de una segunda vuelta se estarían -vía el derecho electoral constitucional- construyendo condiciones políticas y electorales que determinarían un perfil de sistema político "artificialmente", y que muy probablemente no se daría de forma natural sin una labor previa y manipulada de ingeniería electoral...”

Ahora bien, de lo anterior se desprende que los sistemas electorales enfrentan una problemática que consiste en la ausencia de legitimidad del gobernante de manera espontánea, en tal virtud de manera emergente se

---

<sup>266</sup> *Alcances de la Segunda Vuelta Electoral*, Perú, Jurado Nación de Elecciones JNE, 2006.

<sup>267</sup> *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, p.288.

<sup>268</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Estudio comparado teórico – práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 106, Sección de Estudios Legislativos, 2003, p. 207 y ss.

debe recurrir a mecanismos que coadyuven a superar las limitaciones que el sistema arroja, para lo cual se precisa que cuente con procedimientos técnicos y reglas del juego aceptadas por los actores políticos, constituyendo esto la *ingeniería electoral* a la que se refiere De Andrea. En este orden de ideas la segunda vuelta electoral constituye una herramienta que suple las lagunas y deficiencias del sistema electoral (en términos de Luhmann sería una emergencia operativa para superar la paradoja), en ese sentido la segunda vuelta electoral constituye un recurso de legitimación y de operatividad del sistema. De Andrea sostiene:<sup>269</sup>

“La segunda vuelta es una herramienta de la ingeniería electoral "correctiva o preventiva" que busca lograr obtener metas u objetivos programáticos para: a) reparar vacíos, lagunas o defectos de los sistemas electorales en la distribución de escaños; b) lograr obtener metas normativo-institucionales de los sistemas políticos; c) para alcanzar objetivos político-electorales y constitucionales; en los tres aspectos, arriba referidos, se da el uso de la segunda vuelta como una herramienta técnica fundamental de la llamada "ingeniería electoral".

Tenemos que la segunda vuelta electoral o Ballotage es un mecanismo característico de sistemas electorales de mayoría absoluta, que se aplica en caso que ninguno de los candidatos contendientes obtengan esta mayoría. La elección deberá someterse a una segunda vuelta electoral, en la que participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos emitidos a su favor, lo que produce que necesariamente uno de los dos contendientes obtenga el 50 por ciento más uno de la votación válida efectiva.

De acuerdo con Sartori la segunda vuelta electoral transforma la noción de votación en primer vuelta: “la primera vuelta pierde su carácter de elección para convertirse en un proceso de selección.”<sup>270</sup> En este sentido técnicamente solo se eligen los candidatos que contienden en segunda vuelta, esto reduce a la primera ronda a una fase preliminar de precandidatos. Existen al menos tres tipos de Segunda Vuelta Electoral:<sup>271</sup>

1. Segunda Vuelta Electoral sin barrera de acceso. Donde pasan los candidatos más votados, en Segunda Vuelta se decide con mayoría

---

<sup>269</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Estudio comparado teórico – práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México*, op. cit., p. 208.

<sup>270</sup> Sartori Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, op. cit., p.41.

<sup>271</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *La Segunda Vuelta Electoral y la Gobernabilidad en los Sistemas Políticos Latinoamericanos*, op. cit., p. 511.

simple quien gana. Como es el caso Francés para las elecciones a la Asamblea bajo la Presidencia de De Gaulle, donde según la ley podían pasar todos, pero en realidad sólo pasaban los más votados; este mecanismo permitía medir la fuerza de los candidatos y permitía al mismo tiempo el voto estratégico del electorado como la coordinación entre los partidos.

2. Segunda Vuelta Electoral con mecanismo de acceso simple: Si ningún candidato obtiene una mayoría absoluta (más del 50%), entonces se celebra la Segunda Vuelta Electoral entre los dos candidatos más votados. Gran parte de los países latinoamericanos que contemplan la figura en estudio se apegan a esta modalidad.
3. Segunda Vuelta Electoral con mecanismo de acceso complejo: donde la norma establece ciertos requisitos para celebrar la Segunda Vuelta. Como es el caso de Argentina, donde la norma es si en la primera ronda un candidato obtiene más del 45% y una diferencia mayor del 10% respecto del segundo, no se aplica la Segunda Vuelta Electoral. Caso contrario, obviamente, para acceder a la Segunda Vuelta Electoral el resultado de la primera vuelta entre los dos candidatos debe ser cerrado, es decir, menor al 10%. Mecanismo similar existe en Ecuador.

#### 2.2.4. Evolución histórica de la segunda vuelta electoral.

El sistema de segunda vuelta electoral, tiene su origen en Francia y resulta indispensable entender la evolución histórica en la implementación de esta figura para entender los alcances de la misma.

El desarrollo de la segunda vuelta electoral fue implementada, modificada, suprimida y vuelta a retomar de acuerdo a las circunstancias políticas e históricas verificadas en Francia. Tenemos que en el año de 1787 todavía existía monarquía en aquél país, en esta época se consolidaba la creación de los *Estados Generales*, como consecuencia de la presión que era objeto el Monarca Luis XVI, derivada por las ideas de la ilustración, es decir, se construía un parlamentarismo que precisaba de la creación de una ley electoral que regulara el acceso al poder de los parlamentarios. Fue así que en la Ley Electoral se estableció un sistema de mayoría a tres vueltas, donde se exigía alcanzar la mayoría absoluta en las dos primeras vueltas y de presentarse una

tercera ronda de votación, se elegiría al candidato que obtuviera la mayoría simple. Esta Ley tuvo una vigencia de dos años derivado del derrocamiento de Luis XVI en 1789.<sup>272</sup>

En el año de 1793 Robespierre promulga la Constitución francesa que retoma la figura del Ballotage de tres vueltas de manera idéntica a la regulada por la ley de 1787. Sin embargo, esta Constitución no tuvo vigencia debido a los conflictos intestinos que se verificaron en ese año.<sup>273</sup>

En la Constitución francesa de 1795, se consolida el sistema electoral. Se establece el sufragio universal y un poder legislativo bicameral. En relación al Ballotage, éste fue reducido a dos vueltas electorales, donde obtendría el triunfo el candidato a la Asamblea Nacional que participara en ambas vueltas electorales y que obtuviera la mayoría absoluta de sufragios emitidos a su favor. Poco después Napoleón Bonaparte derogó esta figura y a su caída fue incorporada de nueva cuenta en la constitución de 1815 y refrendada en el ordenamiento constitucional de 1830, destacando que existió una falta de reglamentación para su implementación práctica.

Posteriormente en el año de 1848 con la proclamación de la II República francesa, se promulga un nuevo texto constitucional donde destaca el principio de mayoría absoluta para la elección presidencial. El artículo 46 de esa Constitución disponía: “El presidente es nombrado por escrutinio secreto, mayoría absoluta de los votantes de todos los electores de los departamentos franceses y de Argelia.” El artículo 47 de ese cuerpo de leyes complementaba:

“Las actas de las operaciones electorales se transmitirán inmediatamente a la Asamblea Nacional que se pronunciará sin plazo sobre la validez de la elección y proclamará al Presidente de la República. Si ningún candidato ha obtenido más de la mitad de los sufragios emitidos y al menos dos millones de votos o si no se satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 44, la Asamblea Nacional elegirá al Presidente de la República por mayoría absoluta y escrutinio secreto entre los cinco candidatos elegibles que hubieran obtenido más votos.”

Lo anterior resulta un punto medular para el análisis de la figura del Ballotage, toda vez que se establece una disparidad práctica tratándose de elección presidencial. En principio tenemos que constituye un referente

---

<sup>272</sup> Gueniffey, Patrice. *La revolución francesa y las elecciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 11 y ss.

<sup>273</sup> *Idem.*

histórico del principio de *heterocalificación* de las elecciones (retomado con posterioridad por la legislación mexicana),<sup>274</sup> donde los representantes del pueblo se pronunciarán respecto a la validez de la elección.

Por otra parte, de acuerdo a la exposición conceptual de la figura de Ballotage analizada en el apartado anterior, se infiere que la segunda vuelta electoral se llevará a cabo de acuerdo al mecanismo verificado en la primera vuelta. Es decir, si el proceso electoral se llevo a cabo mediante sufragio universal y directo, entonces la segunda vuelta tendría que verificarse de igual manera. Ahora bien, de acuerdo a lo establecido por el artículo 46 en relación al 47 de la Constitución francesa de 1848, tenemos que la primera vuelta electoral se verifica mediante votación directa y la segunda vuelta mediante elección indirecta propia del sistema parlamentario, en virtud que los representantes de la Asamblea Nacional serán los últimos electores y los que decidirán respecto a quien resultara triunfador de la elección.

Entonces, este modelo solo posibilita el triunfo electoral mediante sufragio universal a un candidato que goce de tal respaldo social que obtenga la mayoría absoluta en una primera vuelta electoral, de lo contrario el proceso de legitimación entrará necesariamente al terreno de la elección indirecta, que en términos prácticos se verificará por conducto del representante de la Asamblea Nacional elegido por el ciudadano y éste a su vez elegirá al titular del poder ejecutivo, por ello se considera que en el periodo comprendido de 1848 a 1851 quedó sin vigencia la Segunda Vuelta Electoral.

Posteriormente, a partir de 1852, Napoleón III la vuelve a incorporar en la legislación únicamente para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional y tuvo vigencia hasta 1919, cuando fue suprimida por la implementación del Sistema de Representación Proporcional.<sup>275</sup> En el periodo de 1927 a 1940 se incorpora nuevamente en la legislación, quedando en desuso por la ocupación alemana.

En la Francia de la posguerra De Gaulle la incorpora otra vez al sistema electoral en la Constitución de 1958,<sup>276</sup> la cual regulaba al Ballotage como

---

<sup>274</sup> *Supra*, p. 107.

<sup>275</sup> De acuerdo con Francisco José De Andrea, el punto de partida de la segunda vuelta electoral apareció por primera vez en el año de 1852.

<sup>276</sup> Décimo quinto texto fundamental en Francia o vigésimo segundo si se cuentan los textos que no tuvieron vigencia.

mecanismo para la elección de candidatos a la Asamblea, donde participaban en la segunda vuelta los candidatos que hubieran obtenido un mínimo de 12.5% de los votos en la primera vuelta, obteniendo el triunfo en la segunda ronda el candidato que consiguiera la mayoría simple. La elección del Presidente de la República se verificaba mediante un mecanismo de elección indirecta por mayoría absoluta en dos vueltas, donde se integraba un Colegio Electoral con miembros del senado, de la Asamblea Nacional y miembros de las asambleas legislativas de territorios de ultramar y delegados de los municipios.

Con las reformas constitucionales de 1962, se suprimió el Colegio Electoral y se delegó el voto al ciudadano, mediante la elección del Presidente de la República por conducto del sufragio directo en primera y segunda vuelta electoral, en el marco de un sistema político denominado *semipresidencial*.

El sistema semipresidencial fue adoptado por Francia en su Constitución de la V República de 1958, que consiste en que el sistema político en ocasiones funciona como un sistema presidencial y en otras ocasiones como un sistema parlamentario. Funciona como sistema presidencial cuando el partido político o los partidos afines del presidente de la República cuentan con la mayoría de legisladores en la Asamblea Nacional, porque entonces él designa con libertad al primer ministro, quien es de su propio partido y quien le reconoce jerarquía política. Es el Presidente quien encabeza el gabinete y quien toma las decisiones más importantes del gobierno. Funciona como un sistema cuasiparlamentario, cuando el partido político y los afines al presidente de la República no cuentan con la mayoría de los legisladores en la Asamblea Nacional o no puede conformar una coalición, entonces el Presidente tendrá que designar como primer ministro al líder del partido que tiene esa mayoría o al líder que pueda formar un gobierno, en este caso es el primer ministro quien gobierna.

El Presidente, ciertamente tiene sus facultades reservadas en la Constitución pero entonces muchas de ellas se vuelven virtuales más que reales porque quien formula y controla el presupuesto es el Jefe del Gobierno (el Primer Ministro) y no el Presidente, y si este último no cuenta con recursos económicos para ejercer sus facultades, entonces su papel se parece al de un Jefe de Estado en un sistema parlamentario. Desde luego no puede

desconocerse que la personalidad del Presidente de la República es un factor que influye en todo este esquema. Los diversos autores han concluido que el sistema semipresidencial en la realidad es una alternancia de sistema presidencial y sistema parlamentario pero no es un sistema mixto híbrido. Raymond Aron sostiene:<sup>277:</sup>

“El presidente de la República es la autoridad suprema (es decir, el auténtico Jefe de Gobierno) en tanto tenga una mayoría en la Asamblea Nacional, pero debe ceder la realidad del poder al primer ministro en el caso de que un partido que no sea el suyo tenga la mayoría en la Asamblea.”

Esto sucedió en 1986: el primer ministro Jacques Chirac se convirtió en el Jefe de Gobierno y el Presidente François Mitterrand se vio reducido a un mero papel especial en política exterior<sup>278</sup>. Dos años después Francia retomó el modelo presidencial. En concreto la V República es generalmente presidencial en lugar de semipresidencial, y sólo ocasionalmente parlamentaria. Asimismo Maurice Duverger sostiene que “la Quinta República no es una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una alternancia entre fases parlamentarias y presidenciales”.

### 2.2.5. Segunda vuelta electoral en derecho comparado.

Los regímenes latinoamericanos se caracterizan por ser de sistema presidencial<sup>279</sup> admitiéndose la reelección del Presidente de la República en la mayoría de los sistemas. En Argentina, Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela se permite la reelección inmediata; en Bolivia, Chile,

---

<sup>277</sup> Aron, Raymond, citado por Carpizo, Jorge, *¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* Revista Latinoamericana de Derecho, núm. 1, sección de artículos. p. 7.

<sup>278</sup> El Ballotage fue suspendido en el año de 1986 cuando un año antes, la mayoría parlamentaria socialista modificó el sistema para aplicar uno plurinominal de listas de representación proporcional y barrera legal del 5%.

<sup>279</sup> El Presidencialismo es una de las formas de gobierno en el mundo occidental que se caracteriza por tener una rígida división y equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que evita principalmente una relación estrecha entre los dos primeros. Tiene cinco características básicas: 1) El cargo y funciones de Jefe de Gobierno y de Estado se depositan en un solo individuo, el Presidente, quien dirige la administración gubernamental con la colaboración de un vicepresidente y de ministros o secretarios que nombra y remueve libremente, los cuales son responsables sólo ante él y no ante el Congreso; 2) El cargo de presidente tiene una duración por un lapso definido; 3) El presidente no puede ser removido por el Congreso, ni aquél puede disolver a éste; 4) El Congreso es un contrapeso que tiene funciones legislativas y de control fiscal frente al presidente y no influye directamente en las funciones de gobierno; 3 y 5) El Poder Judicial recae en una Corte Suprema que es la última instancia para dirimir los asuntos en el marco de la ley y sus decisiones son inapelables. (Navarro Fierro, Carlos, y J. Mora (1996). *Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado en Sociología*, año 11, núm. 30, México, Universidad Autónoma Metropolitana, enero-abril, p. 109 y ss.)

Colombia Perú y Uruguay, se debe alternar un periodo para buscar la reelección (la constitución de Panamá exige que sean dos periodos).

La reelección presidencial es un tema controvertido pues no existe consenso respecto a su aplicación práctica. Por una parte de acuerdo a la teoría de la elección racional, la reelección significa una oportunidad de evaluar el desempeño del gobierno. Por otra parte, abre la puerta para la instalación de largas dictadura, por tal motivo muchas legislaciones no permiten la reelección consecutiva.

La reelección interesa al tema en estudio, toda vez que la mayoría de las democracias latinoamericanas tienen contemplada en sus respectivas constituciones el mecanismo de segunda vuelta electoral y la posibilidad de que el Presidente se reelija. En el caso mexicano, precisamente tiene como característica fundamental la prohibición de reelección del presidente y la ausencia de segunda vuelta electoral. Ambos distintivos del presidencialismo latinoamericano no tienen vigencia en el sistema presidencial mexicano. Lo cual simplemente puede ser una particularidad que hace que el sistema mexicano sea único y diferenciado de las democracias latinoamericanas.

La segunda vuelta ha cobrado gran importancia en América Latina a partir del debate que ha tenido lugar en las últimas décadas sobre la institución presidencial, especialmente en los llamados "procesos de transiciones a la democracia". De Andrea sostiene que: "Se ha sostenido que una de las causas de las crisis cíclicas de los sistemas políticos en América Latina ha sido la falta de mayorías claras de respaldo a los jefes de los ejecutivos."<sup>280</sup>

La preocupación fundamental en los procesos de democratización de las dos últimas décadas en América Latina fue el anhelo por el diseñar un sistema político eficiente, incluyente y que garantice la gobernabilidad. El funcionamiento del sistema electoral presidencial se convirtió en el instrumento al que se le adjudicó el objetivo de apuntalar la legitimidad de los gobiernos *postautoritarios*. Una de las fórmulas más difundidas que paulatinamente se convirtió en característica de los sistemas electorales de la región es precisamente la Segunda Vuelta Electoral. En 1979 sólo dos países la

---

<sup>280</sup>De Andrea Sánchez, Francisco José, *Estudio comparado teórico – práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México*, op. cit., p.208.

contemplaban, hoy se encuentra incluido en las constituciones en trece los dieciocho países más importantes con sistema de gobierno presidencial.<sup>281</sup>

Según Javier Hurtado son dos las principales razones que han llevado a la adopción de la Segunda Vuelta Electoral en los sistemas presidenciales latinoamericanos:

1. Ofrecer una solución constitucional que maximice la legitimidad de origen del titular del Poder Ejecutivo para afrontar situaciones de gobierno dividido; y
2. Como un elemento centrifugador ante la tendiente fragmentación del sistema de partidos.<sup>282</sup>

En este sentido, se persigue que la elección presidencial alcance una especie de modelo ideal, donde el presidente obtiene una amplia legitimidad electoral y su partido obtiene la mayoría absoluta en el Congreso, o la suficiente para coordinar los cambios que a nivel legislativo desea hacer con el menor desgaste posible respecto a la negociación política con otros partidos. Pero la adaptación de la Segunda Vuelta Electoral no fue uniforme, pues existen diversas variaciones que se ordenan de la siguiente manera: <sup>283</sup>

1. Umbral de mayoría exigida en la primera vuelta.- En nueve países se exige mayoría absoluta en la primera vuelta para asegurar legitimidad de origen y evitar la Segunda Vuelta Electoral (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Perú, El Salvador y Uruguay). En Argentina y Ecuador los umbrales son flexibles, en el primero el 45%, en el segundo la mayoría absoluta, en ambos se evita la Segunda Vuelta Electoral en caso de que el ganador obtenga un 10% de diferencia respecto al segundo lugar y al menos 40% del total de los sufragios. Mientras que en Costa Rica y Nicaragua se exige un umbral fijo de 40% y 45% de los votos respectivamente para evitar la Segunda Vuelta Electoral.

---

<sup>281</sup> Costa Rica y Ecuador fueron los primeros países que la adaptaron a finales de los años setenta; en las décadas de los ochenta y noventa les siguieron Uruguay, Brasil, Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Perú, República Dominicana y Argentina.

<sup>282</sup> Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, 2001, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara. p. 50.

<sup>283</sup> Barrientos del Monte Fernando. *La Segunda Vuelta Electoral: Un acercamiento a la experiencia latinoamericana*. Página electrónica <http://www.ciudadpolitica.com>. 2010, Mayo, Sitio oficial de la Fundación Ciudad Política; praxis y ciencia política.

2. Participación de candidatos y forma de elección.- En caso de aplicarse la Segunda Vuelta Electoral participan únicamente los dos candidatos o fórmulas más votadas, y gana quien obtenga la mayoría simple de la votación directa de los electores. La excepción es Bolivia, pues de aplicarse la Segunda Vuelta Electoral la decisión queda en manos del Congreso; hasta 1993 se elegía entre los tres candidatos más votados, a partir de ese año se elige entre los dos más votados. En Costa Rica sobresale que en caso de persistir un empate gana el candidato más longevo.
3. Lapso de celebración entre la primera y la segunda elección.- El lapso mínimo es de 20 días y el máximo de 60, con excepción de Uruguay y Costa Rica que especifican una fecha precisa.

De acuerdo con Fernando Barrientos el debate en Latinoamérica sobre la construcción y las reformas a los sistemas electorales se centró en que fueran instrumentos que aseguraran la equitativa representatividad de los intereses de la sociedad y de las fuerzas políticas; que fortalecieran el sistema de partidos, pero principalmente; que garantizaran la gobernabilidad democrática para impedir el resurgimiento de los autoritarismos. A la larga uno de los ejes sobre el que giraron las reformas fue el maximizar la legitimidad obtenida en las urnas del presidente en turno. La Segunda Vuelta Electoral se adoptó con el objetivo de robustecer constitucionalmente al titular del Poder Ejecutivo, de forma que le permitiera por un lado asegurar el consenso emanado de las urnas, evitar cuestionamientos de otros sectores, y que lo fortaleciera en situaciones de gobierno dividido. La Segunda Vuelta Electoral se consideró también como un elemento centrifugador de las fuerzas políticas de modo que minimizara la fragmentación del sistema de partidos y evitara la polarización.<sup>284</sup>

Sin embargo, el autor los efectos políticos de la aplicación de la Segunda Vuelta Electoral muestran que no ha tenido los resultados esperados, al contrario, una de sus consecuencias es que precisamente ha fragmentado el sistema de partidos en la mayoría de los países en donde se aplica. La principal preocupación es que la maximización de la legitimidad de origen, no

---

<sup>284</sup> Barrientos del Monte Fernando. *La Segunda Vuelta Electoral: Un acercamiento a la experiencia latinoamericana. op. cit.* (versión electrónica)

ha asegurado la gobernabilidad y ni ha sido un factor necesario para sostenerla en la región. Barrientos sostiene:<sup>285</sup>

“Los presidentes elegidos en la Segunda Vuelta Electoral pronto se olvidan de la posición minoritaria con que contaban en la primera vuelta y se ven así mismos como genuinos representantes de la voluntad popular. La Segunda Vuelta Electoral ha llevado a confundir la legitimidad de origen (electoral), con la legitimidad que se obtiene en el ejercicio del cargo.”

Parte de la explicación radica en cómo se ha ponderado la legitimidad de un gobierno y en específico de quien detenta el Poder Ejecutivo con la gobernabilidad. En este contexto el término de legitimidad significa el consenso que el pueblo atribuye a las instituciones del Estado y que asegura la obediencia sin el recurso de la fuerza. Por otro lado el concepto de gobernabilidad significa el control efectivo de los mecanismos político-institucionales para ejecutar eficientemente las funciones de gobierno. La gobernabilidad tiene una relación directa con la legitimidad, pues para tener control efectivo se necesita obediencia y consenso, y éstos emanan de la legitimidad.

En el ámbito electoral la legitimidad de origen se entiende también como la adhesión y la aceptación de quienes adquieren un cargo por la vía de procedimientos democráticos. De tal forma, la legitimidad del presidente no se nutre solamente de aquella que obtiene en las elecciones, sino que es un *continuum* que se fortalece o se debilita durante el ejercicio del cargo, y que depende del apego a la legalidad, en cómo se negocien con las diversas fuerzas políticas y los factores reales de poder, así como de la implementación de las políticas. De tal forma, es el equilibrio de las cuatro dimensiones de la legitimidad<sup>286</sup> lo que permite la gobernabilidad y no solo el consenso que se adquiere en las urnas. Barrientos concluye que los efectos de la Segunda Vuelta Electoral en elecciones presidenciales como factor que asegura la gobernabilidad es una percepción equivocada. En realidad la Segunda Vuelta Electoral encierra más riesgos que ventajas, aunque la argumentación de éstas últimas parezcan contundentes, de acuerdo al siguiente análisis de casos de derecho comparado:

---

<sup>285</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *La Segunda Vuelta Electoral y la Gobernabilidad en los Sistemas Políticos Latinoamericanos*, op. cit. p. 507.

## 1.- Argentina.

Antes de la Constitución de 1994, el mecanismo de elección del Presidente de la República era a través de elección indirecta muy similar al de Estados Unidos, una vez promulgado el nuevo texto constitucional, la República de Argentina adopta el sistema representativo republicano y federal: el poder ejecutivo es ejercido por el Presidente que cuenta con la ayuda del gabinete de ministros; el poder legislativo se ejerce por el Congreso Nacional de conformación Bicameral.<sup>287</sup>

En el nuevo contexto se estableció el sistema de elección directa con segunda vuelta para la elección presidencial. El artículo 97 de la Constitución establece que para obtener el triunfo electoral en elección de primera vuelta se requiere la obtención de más del 45% de de los votos afirmativos válidamente emitidos. A su vez el Código Electoral establece en su artículo 149:<sup>288</sup>

“Cuando la formula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes también serán proclamados como Presidente y vicepresidente de la Nación.”

La figura del Ballotage argentino es muy distinta al del sistema francés, toda vez que en la práctica la figura argentina requiriere únicamente de un 40% en caso de registrarse una ventaja de 10% porcentuales sobre el segundo lugar en las preferencias o de un 45% para obtener el triunfo de manera directa en la primera vuelta.

Cabe destacar que el porcentaje de votos para declarar triunfador en la elección de primera vuelta es flexible. Esto es que la hipótesis legal no se encuentra sometida a un porcentaje fijo tal como el caso de Francia, sino que da lugar a que el criterio no sea tan rigorista de que solo con mayoría absoluta se puede obtener la legitimidad para ser reconocido como gobernante.

De lo anterior, nos encontramos con una excepción de que la segunda vuelta es propia de naciones con el sistema de mayoría absoluta, toda vez que cualquier victoria con menos del cincuenta por ciento de votos en primera

---

<sup>287</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *La Segunda Vuelta Electoral: Un acercamiento a la experiencia latinoamericana. op. cit.* (versión electrónica)

<sup>288</sup> *Idem.*

vuelta constituye en automático una legitimación de mayoría relativa, y en el caso argentino si algún candidato alcanza los porcentajes mencionados aunque, no constituya una mayoría absoluta, obtendrá el triunfo anulando la posibilidad de legitimar al candidato triunfador por medio de una mayoría calificada en segunda votación. Entonces, estamos ante la presencia que la figura de segunda vuelta electoral no se circunscribe a que un candidato no obtenga el cincuenta más uno del porcentaje de la votación válida emitida, sino que el caso argentino demuestra que cada sistema especificará cual es el porcentaje considerado como mínimo necesario para que el presidente obtenga la legitimidad necesaria para gobernar, aunque el umbral electoral tergiverse el espíritu del principio de Mayoría Absoluta (*majority*), para justificar la implementación de mecanismos de minoría calificada.

En la elección presidencial de 1999 Carlos Saúl Menem quien había gobernado durante dos periodos, mediante el argumento que de acuerdo a la legitimidad obtenida en las dos elecciones presidenciales anteriores y en un supuesto *prestigio* obtenido durante su gestión durante casi diez años tenía la capacidad suficiente para volver a postularse a la presidencia. La insistencia de Menem por participar nuevamente en las elecciones se entendió como una maniobra para perpetuarse en el poder, intento que fue impedido cuando la Suprema Corte resolvió que no debía contender pues su candidatura hubiera sido inconstitucional.<sup>289</sup>

Entonces, en las elecciones de 1999 los dos candidatos principales fueron Fernando De la Rúa por la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (ATJE), una coalición de centro izquierda integrada por su partido Radicalista y el FREPASO, por el Partido Justicialista se postuló Eduardo Duhalde, quien encabezaba una oposición interna a Menem. De la Rúa obtuvo el 48.50% de los votos, un porcentaje que se acercaba al obtenido por Menem en la elección de 1995, y un 10.41% más que Duhalde, quien obtuvo el 38.09% de la votación, pero que apenas alcanzó para evitar la Segunda Vuelta Electoral.

A pesar de que Fernando De la Rúa apeló a su legitimidad obtenida en las urnas, una seria crisis económica produjo que terminara por dimitir en

---

<sup>289</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *La Segunda Vuelta Electoral: Un acercamiento a la experiencia latinoamericana. op. cit.* (versión electrónica)

diciembre del 2001.<sup>290</sup> Los tres mandatarios que le siguieron elegidos por el Congreso de manera provisional no lograron consenso para hacerse cargo del país: Ramón Puerta, presidente provisional del Senado, asumió la presidencia ante la ausencia del Vicepresidente Carlos Álvarez, quien había renunciado disgustado por el manejo del gobierno de De la Rúa. Le siguió Rodríguez Saá, gobernador de San Luis quien solo estuvo seis días, y posteriormente Eduardo Camaño, presidente de la Cámara de Diputados tan solo por 24 horas. Finalmente asumió la presidencia de manera provisional el senador peronista y excandidato presidencial Eduardo Duhalde. Durante dicha crisis política Argentina tuvo cinco presidentes en menos de una semana.

En mayo de 2003 se llevaron a cabo elecciones presidenciales, en las cuales participaron los candidatos más fuertes del mismo Partido Justicialista bajo una argucia denominada *neolemas*. Néstor Kirchner del Frente para la Victoria, quien se había distinguido por su capacidad política para gobernar la provincia de Santa Cruz; y Carlos Saúl Menem por el Frente por la Lealtad, gracias a que una nueva resolución de la Corte de Justicia le permitió a presentarse como candidato por tercera vez. En la primera vuelta participaron 17 partidos en total, incluidas la neolemas del Justicialista, siete opciones más que en 1999 de los cuales sólo cuatro obtuvieron más del 10% del total de votos. Los resultados dieron por seguro que por primera vez se llevaría a cabo una Segunda Vuelta Electoral desde que se implantó en 1994. Menem obtuvo el 24.45% de la votación y Kirchner el 22.24%, apenas una diferencia de 2.21% respecto del primero.

Durante los días que siguieron se presentó una situación inédita, pues ante los datos de las encuestas que daban por ganador absoluto a Néstor Kirchner, Menem renunció a su candidatura entre fuertes críticas, argumentando que se iba con mayor legitimidad de origen que la que obtuvo su más cercano contrincante y que regresaría para las siguientes elecciones.

El recorrido histórico aquí expuesto, pone de manifiesto que a partir de la reforma constitucional de 1994, la Segunda Vuelta Electoral nunca fue aplicada

---

<sup>290</sup> En los primeros dos años de gobierno las políticas de De la Rúa sumieron a la Argentina en una profunda crisis económica, situación en la que fue favorecida por su incapacidad para negociar con las diversas fuerzas políticas y mantener en el Ministerio de Economía a Domingo F. Cavallo, uno de los principales operadores de Menem durante sus último periodo presidencial, lo que fue visto como una forma de continuismo.

en la práctica, toda vez que ninguna elección cumplió con los requisitos para implementarla no obstante que se verificaron situaciones graves de ingobernabilidad y de crisis política.

## 2.- Brasil.

En Brasil la segunda vuelta electoral se encuentra regulada por el artículo 77 de la Constitución Federativa de 1988 y después de una reforma en 1997, quedó redactada como a continuación de describe:

“Artículo. 77. La elección del Presidente y del Vicepresidente de la República se realizará simultáneamente, noventa días antes del término del mandato presidencial vigente.

... 3. Si ningún candidato obtuviese la mayoría absoluta en la primera votación se hará una nueva elección dentro de los veinte días siguientes a la proclamación del resultado, concurriendo los dos candidatos más votados, y considerándose electo aquél que obtuviese la mayoría de los votos válidos.

4. Si antes de realizado el segundo turno ocurriere la muerte, desistimiento o impedimento legal de un candidato, se convocará al de mayor votación entre los restantes.

5. Si en la hipótesis de los párrafos anteriores, permaneciese en segundo lugar más de un candidato con los mismos votos, se calificará el de más edad.”

En el caso brasileño se establece como requisito una mayoría absoluta de votos, es decir que parte de la hipótesis de sistema fijo de porcentaje mínimo, que necesariamente será del cincuenta más uno de los votos. Asimismo se destaca el tiempo en que deben verificarse los comicios de segunda vuelta electoral, que serán de 20 días posteriores a la celebración de la primera vuelta, con ello establece una inmediatez entre la primera y segunda elección dentro del mismo proceso electoral, siendo un que un periodo corto entre ambas elecciones facilita el funcionamiento gubernamental y reduce la contingencia producida por la agitación política.

La rapidez del escrutinio y cómputo en el sistema electoral brasileño obedece a que el mecanismo electoral se encuentra completamente digitalizado, es decir el sufragio se emite por la vía electrónica, a través de las 432,000 urnas electrónicas instaladas en los 91,244 colegios electorales y 207 instaladas en el exterior del país, para obtener votación de ciudadanos

brasileños residentes en el extranjero. De esa forma el voto electrónico agiliza el proceso, tanto a la hora de votar como en el escrutinio.<sup>291</sup>

En apariencia el sistema de segunda vuelta electoral en Brasil ofrece buenas expectativas de legitimación, sin embargo en la elección del primero de octubre de 2006 donde el candidato Luis Ignacio Lula Da Silva alcanzó el triunfo electoral fue motivo de descalificaciones, toda vez que al órgano electoral brasileño fue acusado de tolerar infracciones graves durante la organización de la primera ronda electoral.<sup>292</sup>

Lo anterior exhibe un problema que importa a la justicia electoral, respecto al mecanismo de dos rondas de votación y su relación con la materia contencioso electoral, toda vez que irrumpe en el sistema de medios de impugnación, en el sentido de que puede acontecer que una elección válida en segunda vuelta, haya tenido elementos de nulidad en la primera vuelta electoral. Ante ese escenario ¿Cuál sería el candidato triunfador en caso que sea descalificado un contendiente de segunda vuelta por haber incurrido en hechos ilícitos en primera vuelta? Entonces estaríamos en presencia que los motivos de nulidad en la primera ronda producirían que un tercer candidato haya quedado sin posibilidad de contender en la segunda vuelta y con ello cambia radicalmente es panorama electoral, toda vez que queda relevado de la contienda un candidato legítimo sustituido por el que incurrió en causas de nulidad.

El planteamiento anterior constituye una posibilidad de carácter hipotético que podrían incidir en la contienda electoral que no debe soslayarse ante la posible inclusión de la segunda vuelta electoral en México, toda vez que el sistema electoral mexicano involucra directamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el cual cumple dos funciones: la impartición de justicia electoral y la de *heterocalificación por órgano jurisdiccional especializado*.<sup>293</sup> En ese sentido el Tribunal tendría que resolver las

---

<sup>291</sup> No debe confundirse este procedimiento con el término acuñado por Bobbio de *computocracia*, toda vez que él se refería al desencanto producido por la permanente participación en toda clase de asuntos por la vía electrónica. En el caso brasileño el voto electrónico se verifica solo el día de los comicios, otorgando celeridad en la obtención de los resultados electorales. *Supra*. p.56.

<sup>292</sup> En ese proceso electoral donde Lula fue reelecto en la segunda vuelta, se verificó un escándalo conocido como el *dossiergate*, en el que las autoridades descubrieron a miembros del Partido del Trabajo (partido oficial) con intenciones de comprar expedientes con información falsa a fin de desprestigiar a rivales de Lula y de otros candidatos del partido en varios Estados de Brasil.

<sup>293</sup> *Supra*, p.119.

impugnaciones de primera vuelta, antes de que se realice una segunda elección, lo cual produce que tiempos electorales demasiado prolongados, y si el análisis de las causas de nulidad de la primera ronda de votación se reserva para el momento de la calificación de la elección de segunda vuelta, se puede presentar el caso que fuera ociosa la segunda votación cuando existen elementos de nulidad de origen derivados de vicios en la primera ronda de votaciones.

Por otra parte, la experiencia de Segunda Vuelta en Brasil, produjo gobiernos divididos: en 1989 Fernando Collor de Mello ganó la Presidencia en Segunda Vuelta Electoral, pero su partido en las elecciones parlamentarias ganó solo 3 de los 75 escaños del Senado y 40 de los 503 escaños en la Cámara de Diputados. Esta situación se repitió en las elecciones del 2002 con Luis Ignacio Da Silva quien gana con casi el 60% de votos en la Segunda Vuelta pero su partido solo obtiene 10 escaños en el Senado, y apenas 83 en la Cámara de Diputados.

### 3.- Ecuador.

La Constitución de 1979 en Ecuador introdujo la Segunda Vuelta Electoral en elecciones presidenciales, con la finalidad de "producir presidentes respaldados por un importante contingente legislativo en el Congreso", y también estableció la no reelección definitiva del presidente. Dada la falta de instituciones sólidas en dicho país, las elecciones presidenciales siempre han sido un motivo de incertidumbre y de discordia entre la clase política. Las elecciones presidenciales de 1948, 1956 y 1968 con regla de mayoría simple, fueron apretadas y cuestionadas; los presidentes en turno tuvieron que gobernar con una oposición fuerte.<sup>294</sup>

De las últimas cuatro elecciones en Ecuador, en tres se aplicó la Segunda Vuelta Electoral y el ganador a la presidencia obtuvo la mayoría simple también en la primera. Sólo una tuvo un resultado diferenciado. Y las últimas dos que fueron las más competidas no generaron el suficiente consenso para mantener la gobernabilidad democrática. En las elecciones presidenciales de 1992 participaron 12 partidos, de los cuales sólo tres obtuvieron más del 10% de la votación. En esa ocasión los candidatos más fuertes fueron Jaime Nebot Saadi

---

<sup>294</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *La Segunda Vuelta Electoral: Un acercamiento a la experiencia latinoamericana. op. cit.* (versión electrónica)

quien obtuvo en la primera vuelta el 25% de los sufragios, y Sixto Durán Ballén quien obtuvo el 31%. En la Segunda Vuelta Electoral Durán Ballén obtuvo la presidencia con el 57%, sobre el 42% de Nebot, pero su partido sólo obtuvo el 12% de la votación para diputados en el Congreso. En 1996 participaron 10 partidos y sólo 4 obtuvieron más del 10% de la votación. La disputa por la presidencia fué entre Abadalá Bucaram y Jaime Nebot; en la primera vuelta quedaron en empatados con el 22% de los votos cada uno.<sup>295</sup>

No obstante que sobre Bucaram pesaban acusaciones de corrupción, el gobierno permitió su candidatura como una estrategia que suponía que le reduciría votos a la oposición. Durante su campaña utilizó un discurso populista e incendiario solo opuesto en palabras al populismo de derecha. Durante la campaña para la Segunda Vuelta Electoral las estrategias y discursos antagónicos de los dos candidatos polarizaron la escena política. Bucaram exacerbó su discurso a grados que rayaban en la incoherencia, y remarcando la contradicción entre institucionalidad democrática y participación popular, llegó a declararse en contra de las instituciones democráticas, pero al ser la única opción frente al populismo de derecha, obtuvo las preferencias electorales. En la Segunda Vuelta Electoral Jaime Nebot obtuvo el 40% de los sufragios, mientras que Abdalá Bucaram ganó con el 47%.

Cabe destacar que este triunfo electoral evidencio una patología que impacta al sistema electoral: los excesivos gastos de campaña. Resulta que Bucaram invirtió igual o más dinero para la elección de segunda vuelta que lo gastado en su campaña proselitista para la primera elección. En ese sentido una segunda elección implica una segunda campaña y por consiguiente la duplicación de gastos, y reforzamiento de patologías como financiamiento irregular y rebase de topes de gastos de campaña.

Como presidente en funciones, Bucaram cometió excesos inaceptables para cualquier sistema, los cuales llevaron al país a una crisis política, y unos meses después en 1997, fue depuesto por el Congreso tras declararlo incapacitado mentalmente para gobernar. Lo más grave consistió que dichos excesos los cometió en nombre de la legitimidad que lo llevó al poder. Es decir, mediante el discurso de que era un presidente electo de mayoría absoluta, sus

---

<sup>295</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *La Segunda Vuelta Electoral y la Gobernabilidad en los Sistemas Políticos Latinoamericanos*, op. cit., p. 511.

decisiones se encontraban legitimadas de origen y en consecuencia debían ser incontrovertibles y acatables por todos<sup>296</sup>.

De acuerdo con esta postura, la legitimación por mayoría absoluta se traduce a instalar tiranos en el poder, toda vez que un presidente de mayoría relativa se encuentra obligado a negociar con las demás fuerzas políticas y uno de mayoría absoluta no tiene necesidad de negociar debido a que obtuvo el triunfo por una mayoría calificada y en consecuencia esa construcción de mayorías le delegan el monopolio de la función pública. Desde luego, esta idea es inaceptable en virtud que el diseño de la segunda vuelta electoral, se circunscribe a la mejora de los mecanismos legitimadores y no a servir de fundamento para el abuso del poder. Sin embargo, en el caso en estudio encontramos de desafortunadamente la segunda vuelta electoral derivó en esta patología.

En una elección posterior, los candidatos más votados fueron Jamil Mahuad y Álvaro Novoa con el 35% y el 26% del total de los sufragios respectivamente. En la Segunda Vuelta Electoral, Mahuad superó apenas con el 51% de los votos a Novoa, quien obtuvo casi el 49%. Pero Mahuad tuvo que dejar el poder en enero de 2000 derivado de un grave descontento popular producto de una de las peores crisis económicas del Ecuador, que llevaron a un golpe de estado encabezado por el Coronel Lucio Gutiérrez. No se eliminó el poder civil y se instaló un triunvirato de 24 horas de duración, asumiendo después el poder el Vicepresidente Gustavo Noboa.

El caso de Ecuador muestra cómo la Segunda Vuelta Electoral muchas veces no produce resultados diferentes a los que se hubieran obtenido con la regla de mayoría simple.<sup>297</sup> Es decir, existe una tendencia a la repetición del resultado arrojado por los comicios en primera vuelta. Sin embargo no ha servido como garantía de fortaleza de los gobiernos a pesar de que se refrendo el resultado del presidente en dos elecciones derivado a que los resultados continuaron siendo estrechos.

---

<sup>296</sup> Esto asemeja a una distorsión de la teoría del *descisionismo* defendida por Carl Smith, donde la legitimación otorga al gobernante la posibilidad de tomar las decisiones vinculatorias sin la necesidad de someterlas a consenso del pueblo.

<sup>297</sup> Ecuador no constituye un caso aislado en lo referente a la repetición de resultados en cuanto a primera y segunda vuelta electoral. De acuerdo a un estudio realizado por Aníbal Pérez-Liñán, quien analizó los resultados de 66 elecciones en Latinoamérica, encontró que la mayoría de los comicios en segunda vuelta fueron innecesarios, toda vez que obtuvo el triunfo el mismo candidato que había obtenido la mayoría simple en la elección de primera vuelta.

## 2.3. IMPLEMENTACIÓN DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL EN MÉXICO

La segunda vuelta electoral en apariencia nunca ha sido implementada en materia federal en México. Sin embargo se promulgaron leyes que exigían la mayoría absoluta del Presidente de la República como lo son: la Ley Orgánica Electoral del 12 de enero de 1857 y la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916, que establecían mecanismos íntimamente ligados a una segunda vuelta.

La primera de estas leyes ordenaba que cuando el candidato a Presidente de la República o a Presidente de la Suprema Corte de Justicia no obtenía en el Colegio Electoral mayoría absoluta de los electores, el Congreso votando por diputaciones, elegía Presidente entre los dos candidatos que hubieran obtenido mayoría relativa. En caso de empate se decidía por suerte.<sup>298</sup> Este esquema es notablemente parecido al Ballotage francés regulado por la constitución de ese país de 1848 que autoriza una elección indirecta por parte de los legisladores, cuando la elección en primera vuelta realizada de manera directa, no definiera la mayoría absoluta para alguno de los candidatos.

La segunda de las leyes mencionadas, fue expedida por Venustiano Carranza el 6 de febrero de 1917 como complemento a la convocatoria del 20 de septiembre de 1916. En él retoma el sistema electoral que introduce Madero en 1912, que exigía que la Elección de Presidente de la República fuera de manera directa y por mayoría absoluta. Sin embargo esta Ley no contemplaba ningún mecanismo para el caso que no se verificara la obtención de esa mayoría en la votación.

En materia federal no se volvió a expedir ley alguna que incorpore la segunda vuelta electoral. Sin embargo, la transformación del modelo de partido hegemónico a una democracia multipartidista ha traído a cuenta el debate acerca de la implementación de mecanismos que coadyuven con el quehacer democrático y ofrezcan mejores expectativas de solución de conflictos derivados de la alternancia política, como lo son la ausencia de legitimidad de origen y ausencia de gobernabilidad.

---

<sup>298</sup> Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857, artículos 43 al 47.

El debate mencionado, no solo se ha verificado en foros académicos, sino en iniciativas formales ante el Congreso a partir del año de 1988, siendo la más reciente la presentada por el Presidente Felipe Calderón como parte de la iniciativa de reforma política ya mencionada, sin que a la fecha haya prosperado ninguna de las iniciativas.<sup>299</sup>

Asimismo, México cuenta con una praxis en la materia, toda vez que a nivel local se incorporó de manera efímera esta figura, la cual tuvo aplicación en los procesos electorales locales del Estado de San Luis Potosí en los años 1997, 2000 y 2003 de los cuales daremos cuenta en el siguiente apartado.

### 2.3.1. Experiencia en San Luis Potosí.

La legislatura local incluyó en el sistema electoral del Estado la figura de segunda vuelta electoral después de las elecciones celebradas en el año de 1993, derivado de las impugnaciones poselectorales del municipio de Cerritos, en el que durante la elección del Ayuntamiento existieron acusaciones de diversas irregularidades que influyeron radicalmente en el resultado de la contienda electoral. José Luis Morán explica esta conflictiva en los siguientes términos.<sup>300</sup>

“En este lugar, los seguidores del exsacerdote Alfredo Fernández Moreno, candidato a presidente municipal por el PAN, objetaron la transparencia de las votaciones rechazando el triunfo de José Luis Vaglienty, candidato postulado por el PRI —el resultado de las votaciones fue del 48 y 51 por ciento, respectivamente.

---

<sup>299</sup> La primera propuesta la hizo el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) a través del Diputado Jorge Emilio González Martínez en enero de 1988. En marzo de ese año el Partido Acción Nacional (PAN) a través del Diputado Rafael A. Castilla presentó una iniciativa de ley para reformar el artículo 81 Constitucional en donde señalaba que la necesidad de una mayoría absoluta para la elección presidencial y de ser necesario se celebrará una elección en segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos. El argumento era que las elecciones cada vez más reñidas y con la diferencia de votos entre partidos muy reducida, era posible que una presidencia sin el respaldo popular necesario para el cabal desempeño de sus funciones. En abril de 2001 el Diputado Fernando Ortiz del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó una iniciativa similar. Al siguiente año, en agosto de 2002 el Diputado Luis Miguel Barbosa del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una iniciativa más amplia, en la que proponía la segunda vuelta electoral para la elección de presidente y de diputados por el principio de mayoría relativa. Finalmente, en el año 2010 el presidente presentó su iniciativa de reforma política titulada *Reforma a favor de los ciudadanos: del sufragio efectivo a la democracia efectiva*, la cual ha recibido varias contrapropuestas de todas las fuerzas políticas y todas en su conjunto continúan *estancadas* en comisiones parlamentarias, por lo que a la fecha de elaboración del presente trabajo no ha habido pronunciamiento alguno respecto a la suerte de estas iniciativas. Fuente: <http://www.diputados.gob.mx>. Responsable del sitio: Cámara de Diputados de Honorable Congreso de la Unión, 2012.

<sup>300</sup> Morán López, José Luis. *La segunda Entrega*, artículo publicado en la página electrónica <http://em.fis.unam.mx/public/mochan/consejoConsultivo/msg00008.html>. Responsable del sitio Web: UNAM, 2010.

El cuestionamiento a la limpieza de los comicios por los panistas pretendía lograr la anulación del proceso y como resultado de ello la declaratoria por parte de las autoridades de una convocatoria para nuevas elecciones.”

Como resultado de la problemática poselectoral en el municipio, el Gobierno del Estado, la Cámara de Diputados y los partidos, formalizaron un acuerdo político el 27 de febrero de 1995, cuyos puntos principales fueron el cese de las manifestaciones a cambio de la organización de una consulta popular (técnicamente una segunda vuelta electoral) organizada por ciudadanos ajenos al municipio.

El resultado de la consulta confirmó el resultado electoral que las autoridades electorales habían avalado meses antes: el triunfo de la planilla presentada por el PRI. Se confirmaba la supuesta limpieza de la elección constitucional en una segunda vuelta no regulada formalmente por la Ley electoral. Este resultado fue aceptado por el candidato inconforme y reconoció la legitimidad del nuevo gobierno municipal, poniendo fin a las protestas y generando un clima de gobernabilidad.

La doble vuelta no institucional en Cerritos fue vista como una solución eficaz para resolver conflictos poselectorales y desde luego de gobernabilidad que se presentaban durante los procesos electorales en la entidad. Bajo estas circunstancias, en el marco de las discusiones para una nueva reforma electoral en la segunda mitad del año de 1996, se presentó por parte del Gobernador del Estado la propuesta de incluir en la Constitución Política del Estado y en la Ley Estatal Electoral el mecanismo de la segunda votación. El proyecto, según los argumentos presentados en la exposición de motivos de la iniciativa, era una forma de aportar certidumbre electoral, evitar conflictos poselectorales, confirmar en caso de duda el mandato inequívoco del pueblo y consensuar voluntades políticas en escenarios de desacuerdo. Es decir, dotar de la mayor legitimidad posible a los presidentes municipales que fueran electos en escenarios de alta competencia política.<sup>301</sup>

La inclusión de la segunda votación en la legislación formó parte de una reforma política que incluyó otros tópicos, en un escenario que pretendía lograr una democratización en San Luis Potosí: Se afinaron los procedimientos electorales: plena ciudadanización de los organismos electorales; redistribución

---

<sup>301</sup> Morán López, José Luis, *op. cit.* (versión electrónica)

electoral bajo criterios técnicos; incremento del umbral electoral para la conservación del registro de los partidos; equidad de género en la postulación de candidatos al Congreso y los ayuntamientos; creación del Tribunal Estatal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial, entre otras reformas. En lo que respecta a la segunda vuelta electoral, ésta se incorporó en el artículo 35 de la Constitución Local:

Artículo 35.- “Cuando en las elecciones ordinarias o extraordinarias para elegir al Ayuntamiento, nadie obtenga la mayoría absoluta, se deberá pronunciar una declaratoria en donde deberá efectuarse un segunda votación.”

En cuanto a la reglamentación de la figura en estudio, la legislación secundaria estableció un término de por lo menos diez días para la celebración de la segunda vuelta electoral, en la que sólo participan los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos durante la primera contienda. El artículo 15 de la Ley Estatal Electoral, en el que se estableció que se realizaría una segunda votación únicamente cuando ninguna de las planillas obtuviera más del 50% de los votos totales válidos emitidos, a excepción de los siguientes casos: cuando el partido ubicado en primer lugar hubiera obtenido por lo menos el 45 por ciento de la votación total válida emitida, y existiera respecto del segundo lugar una diferencia de 15 ó más puntos porcentuales; o bien, cuando el segundo lugar declinara en su derecho a participar en nueva jornada. Entonces los porcentajes que refiere la segunda vuelta en esa entidad no refiere a que se obtenga el cincuenta más uno de los votos emitidos, sino que deberá ser por lo menos del 45% de la votación y tener una diferencia de 7 % respecto al segundo lugar, para lograr la victoria en la primera vuelta.<sup>302</sup>

A fin de evitar gobiernos divididos en los ayuntamientos en los que se organizara una segunda vuelta, se realizaron reformas en la legislación secundaria a efecto de armonizar el impacto de la implementación de la figura en estudio. En el artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre se estipuló que entre el 29 y el 25 por ciento del total de los integrantes de los ayuntamientos (variación derivada del tamaño del municipio de que se trate), se asignaría mediante el principio de representación proporcional, y el resto con base en el principio de mayoría.

---

<sup>302</sup> Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí de 1996, abrogada en el año de 2005.

El proceso electoral local del año 1997 marcó el inicio de la implementación del primer ejercicio de segunda votación en las elecciones municipales en San Luis Potosí. Los resultados de los comicios en la primera vuelta electoral habían mostrado una alta competencia política. En el 28 por ciento de los municipios las diferencias de votación total entre el primero y el segundo lugar fueron inferiores al 5 por ciento y en el 12 por ciento se ubicaron en un rango de diferencia de votación de entre 5 y 10 por ciento. Es decir, en el 40 por ciento del total de los municipios la distancia en las preferencias, entre los dos primeros partidos, fue inferior a 10 puntos porcentuales.<sup>303</sup>

Con estos resultados, el Consejo Estatal Electoral convocó a una nueva votación en 23 municipios. De éstos, 9 están ubicados en el Altiplano, 1 en la Zona Centro, 6 en la Zona Media y 7 en la Huasteca. Además se incluía a tres de los más poblados: Matehuala, Río Verde y Ciudad Valles, que en su conjunto agrupan al 14 por ciento de los habitantes del estado.<sup>304</sup>

En la segunda votación participaron 5 partidos políticos, en 23 municipios: el PRI compitió en todos, el PAN en 12, el PRD en 5, el PT en 5, y el PDM en 1. Es de destacar que debido a la posibilidad de resolver la elección en una segunda votación, cuando la diferencia en la primera votación fue muy reducida, no se registró ningún incidente al final de la primera vuelta. En estos términos, no se verificó que se registrara tensión social durante el intervalo entre las dos rondas de votación durante ese ejercicio electoral que hasta entonces no tenía precedente.<sup>305</sup>

Posteriormente, fue celebrada la segunda elección el 17 de agosto, donde no hubo interrupción en la gobernabilidad en toda la entidad. Los comicios se habían desarrollado en completa calma y se confirmaba la pluralidad política registrada en la primera vuelta. En apariencia la segunda vuelta electoral arrojó un resultado satisfactorio, toda vez que evitó los conflictos poselectorales y consiguió la legitimación necesaria de los gobernantes.

En el proceso electoral del año del año 2000, se verificó una segunda ronda de votaciones en 18 municipios, donde el PRI (al igual que el proceso

---

<sup>303</sup> Morán Lopez, José Luis. *op. cit.* (versión electrónica)

<sup>304</sup> *Idem.*

<sup>305</sup> Consultable en la dirección electrónica: <http://www.cee-slp.org.mx/index.php/Seccion/Datos-y-Resultados-Electorales-Históricos/>. Página oficial del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, 2010.

anterior), participó en todas las contiendas que fueron sometidas a segunda votación, el PAN obtuvo un repunte en cuanto a la participación ya que participó en 14 elecciones de ayuntamientos en segunda vuelta, el PRD en 3 y el PT en 1. El aumento de elecciones de ayuntamientos en segunda vuelta en las que participó el PAN con la consiguiente disminución en la participación de las demás fuerzas políticas, refuerza la idea que el Ballotage genera una tendencia al bipartidismo.

El proceso electoral del año 2003 se realizó en un entorno donde las reglas del juego electoral habían sufrido modificaciones sustanciales: por una parte la Ley electoral fue reformada el 8 de julio de 2002, y se establecieron obstáculos legales para la celebración de una segunda votación que antes no existían. La fracción III del artículo 15 de la Ley Electoral de San Luis Potosí enunciaba los supuestos para que no se verificara la segunda vuelta electoral:

“Artículo 15...

... III. No se convocará a segunda votación en los siguientes casos:

- a) Cuando en el municipio de que se trate, haya votado al menos el cincuenta y uno por ciento de los electores inscritos en el listado nominal respectivo.
- b) Cuando la planilla ubicada en primer lugar haya obtenido por lo menos el cuarenta por ciento de la votación válida emitida en el municipio de que se trate, y exista entre dicha planilla y la que se haya ubicado en segundo lugar, una diferencia de cinco o más puntos porcentuales, con relación a la votación que cada uno haya obtenido.
- c) Cuando ninguna de las planillas contendientes hubiere obtenido al menos el cuarenta por ciento de la votación válida emitida, pero la diferencia de votos entre las planillas ubicadas en primer y segundo lugares sea superior a diez puntos porcentuales, en relación a la votación válida obtenida por cada una de ellas;”

Tenemos que en primer término se establece un mínimo de participación ciudadana para poder someter la elección a una segunda vuelta, en caso de abstencionismo electoral tendrá validez el resultado en primera vuelta a pesar que la legitimidad se obtenga por medio de una minoría calificada. En segundo lugar se redujeron los umbrales de votación alejándolos de una mayoría absoluta, quedando la aplicación de este mecanismo para ser utilizado sólo por excepción en elecciones altamente competidas con porcentajes de diferencia de votos entre primero y segundo lugar muy estrechos.

De lo anterior se desprende un cambio sustancial respecto al sistema de segunda vuelta electoral en San Luis Potosí, antes de la reforma se basaba en

un diseño de *mecanismo de acceso simple*, para ser transformada a un *mecanismo de acceso complejo*,<sup>306</sup> y derivado de la gran cantidad de obstáculos para la celebración de un segunda vuelta electoral implementados en la reforma podríamos establecer que el diseño corresponde a un mecanismo de *acceso muy complejo*, o mejor dicho se evidenció el ánimo de no llevar a cabo una segunda vuelta electoral en los procesos democráticos de la entidad, la cual quedó regulada en la legislación pero su implementación iba a ser difícil de que llegase a presentarse derivado de los requisitos rigurosos que se establecieron. Formalmente estaba contemplada como un mecanismo de excepción, toda vez que el diseño democrático se encaminó al sistema de una vuelta electoral.

Por otra parte, se modificó el calendario electoral, programando los comicios en primera vuelta para el día 19 de octubre de 2003, a efecto de no empatar el proceso electoral local con el federal cuya jornada electoral se verificó el día 6 de julio de ese año. Esto produjo una saturación política que necesariamente agobia a los ciudadanos produciendo un entorno de agitación electoral durante gran parte de ese año, tomando en consideración todas las etapas del proceso electoral de precampañas, campañas, capacitación de funcionarios de casilla, jornada electoral y solución de conflictos poselectorales, las cuales tuvieron vigencia a partir del mes de marzo y concluyendo hasta el mes de diciembre de ese año.<sup>307</sup>

En esa elección del año 2003 y derivado de los obstáculos legales producto de la reforma del año 2002, solo cinco municipios tuvieron que ser sometidos a una segunda votación para la elección de ayuntamientos: Mesquitic de Carmona, Soledad de Graciano Sánchez, Río Verde, Ciudad

---

<sup>306</sup> *Supra.* p. 127.

<sup>307</sup> Durante la década de los 90, las legislaturas locales adoptaron la tendencia de empatar los calendarios electorales de los estados con el de la federación con el fin de mejorar la gestión de gobierno que se afectaba por una constante politización de los asuntos públicos derivada de que en años seguidos existía algún proceso electoral ya sea de índole local o federal, de esta manera con procesos electorales simultáneos se reducen los tiempos de agitación política. Sin embargo, el proceso electoral del año 2000 produjo afectación directa en los resultados a nivel local que tradicionalmente no se verificaban: el denominado *Efecto Fox* trajo consigo la pérdida de posiciones el regímenes priistas en los estados beneficiando a los candidatos del PAN, ello explica que diversos gobernadores del PRI ensayaran un ejercicio que consistió modificar la fecha de la elección local, dentro del mismo año de la elección federal, a efecto de evitar la incidencia de fenómenos electorales de nivel nacional en sus respectivos Estados, tal como aconteció en San Luis Potosí y en el Estado de México donde la elección local se llevó a cabo el día 2 de marzo de 2003 y la elección federal el 6 de julio de ese año.

Valles y Xilitla. En esta ocasión ya no hubo una tranquilidad social entre una ronda de votación y otra:

“En los cinco municipios hay latentes riesgos de conflicto, al grado de que el secretario general de Gobierno, Alfonso Castillo, afirmó que el domingo habrá una "calma frágil" en las citadas localidades. También anunció que los operativos de seguridad para esas demarcaciones, en los que operarán más de 800 elementos policiacos, serán "más intensos" que los empleados en la primera elección.”<sup>308</sup>

La segunda vuelta electoral se verificó el día 30 de noviembre de 2003, y lejos de cumplir su función de resolución de conflictos poselectorales, produjo la anulación de los comicios en los 5 municipios donde se llevó a cabo, en los cuales se tuvo que poner en práctica una elección extraordinaria el 14 de diciembre de ese año. Lo anterior produjo términos amplísimos de incertidumbre electoral y consecuentemente de agitación política, la elección local en esos municipios tuvo que resolverse en tres vueltas electorales, echando abajo, desde luego, el argumento de mejora de gobernabilidad que ofrece la segunda vuelta.

Para el proceso electoral del año 2006, fue suprimida la figura de segunda vuelta electoral en San Luis Potosí. Dentro de los argumentos que se usaron para su eliminación fue el alto costo económico que representaba la organización de la segunda votación.<sup>309</sup> A este respecto el Doctor José Luis Morán quien participó en los trabajos para incorporar la segunda vuelta electoral en esa entidad criticó la supresión de esta figura y considera que fue una decisión prematura y que debió prevalecer la tranquilidad y paz política, que favorecen el desarrollo económico en lugar del interés fiscal y el ahorro presupuestal en los procesos electorales.<sup>310</sup> Sin embargo, este autor soslayó el hecho que no se pudo evitar la anulación de elecciones en cinco municipios a pesar de existir el mecanismo de legitimación de segunda vuelta, circunstancia que escapa del ámbito presupuestal y se vincula directamente con el entorno político. En tal sentido resulta inútil proseguir con un mecanismo electoral que

---

<sup>308</sup> Periódico La Jornada. Jueves 27 de noviembre de 2003.

<sup>309</sup> El 30 de julio de 2005 se publicó en el Periódico Oficial el Decreto 364, el cuál modificó diversos artículos constitucionales y de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí; desapareciendo la segunda votación. Destaca que los artículos 4,5 y 6 de la Constitución local ahora consagran el principio de mayoría relativa para la elección de gobernador, diputados y miembros del ayuntamiento respectivamente y la derogación del artículo 35 que era precisamente el fundamento constitucional de la segunda vuelta electoral.

<sup>310</sup> Morán, José Luis. *op. cit.* (versión electrónica)

no ofrece ventajas prácticas para la resolución de los conflictos poselectorales y por el contrario produce mayores conflictos de los que intenta resolver.

### 2.3.2. Factibilidad de implementación de Segunda Vuelta Electoral a Nivel Nacional.

Thalía Pedroza de la Llave considera que los problemas que podrían derivarse de que el día de hoy ningún partido cuenta con la mayoría en el Congreso y como una forma de asegurar la gobernabilidad y aumentar la legitimidad del presidente sería introduciendo la figura de la segunda vuelta electoral o Ballotage con un umbral de 40% de la votación en la primera vuelta para hacer el sistema más competitivo. Ella considera que una elección de segunda vuelta no resultaría costosa pues “sólo se gastaría en papelería y algunos días más de sueldos de trabajadores.”<sup>311</sup>

Asimismo, Félix Ponce considera que la adopción de la segunda vuelta electoral “permitiría el desarrollo y fortalecimiento de la cultura política de la ciudadanía al tener que optar entre los proyectos políticos o económicos que hubieran obtenido los dos resultados mayoritarios”<sup>312</sup>

Asimismo, el magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal Miguel Covián Andrade señaló la necesidad de incorporar en la legislación mexicana la denominada elección de mayoría absoluta a dos vueltas, en la que si ninguno de los candidatos que participaran en la primera elección no alcancen la mayoría absoluta, deberá someterse a una segunda elección, en la que únicamente participarían los dos candidatos que hubiesen obtenido el más alto índice de votación emitida a su favor, de esa forma se lograría que el candidato triunfador obtendría la legitimidad tan ansiada en todos los procesos electorales. Señala que este sistema se ha estado aplicando en diversos sistemas latinoamericanos y ha servido para otorgar al presidente mayor gobernabilidad y legitimidad en sus respectivos regímenes, sin la necesidad de pedir ningún tipo de prestamos al Fondo Monetario Internacional.<sup>313</sup>

En autor en estudio critica la postura del sistema de mayoría relativa defendida por el exconsejero Presidente del Instituto Federal Electoral, Luis

---

<sup>311</sup> Citada por Barrientos del Monte, Fernando, , *La Segunda Vuelta Electoral: Un acercamiento a la experiencia latinoamericana. op. cit.*, p. 41.

<sup>312</sup> *Idem.*

<sup>313</sup> Covian Andrade, Miguel, *Segunda Vuelta Electoral*, ponencia realizada el día 3 de mayo de 2007, ciudad de México.

Carlos Ugalde, quien sostiene que “la regla de oro de la democracia es que gana el que tiene un voto más”, afirmando que es una gran mentira además que el argumento es de una gran simplicidad. Asimismo, refiere que los aspectos de orden normativo, fecha y demás pues obviamente se tendrían que ajustar, realizar las reformas constitucionales o legales para poder llevar a cabo la segunda vuelta en los tiempos necesarios y los tribunales trabajar con toda eficiencia para sacar adelante las impugnaciones, esos problemas se resuelven con las reformas necesarias. Destaca que la segunda vuelta electoral sólo debe aplicarse en la elección de cargos unipersonales, es decir, para el titular del poder ejecutivo en el ámbito federal y local.

Otro partidario de la implementación de la segunda vuelta electoral es Daniel Alberto Sabsay quien apunta que la segunda vuelta electoral tiene dos grandes rubros: el primero una relación con el sistema de partidos políticos, y el segundo favorece al logro del mayor consenso a favor de los ocupantes de cargos de elección popular y por ende favorece de que gocen de una suerte de legitimidad a toda prueba.<sup>314</sup>

Para Pablo Javier Becerra Chávez, la segunda vuelta electoral tiene como finalidad dotar al Presidente de la República de legitimidad que brinda la mayoría absoluta, además que se evitarían conflictos poselectorales como los ocurrido a después del proceso electoral del año 2006 y recomienda que la figura en estudio se encuentre perfectamente incorporada a la legislación para el proceso electoral del año 2012.<sup>315</sup>

Felipe Calderón, candidato triunfador en la elección presidencial del año 2006, ya defendía esta postura incluso antes de esa elección. Él sostiene la necesidad de incorporar el sistema de segunda vuelta, la cual traería como consecuencia que el candidato que accede a la Presidencia de la República, lo haga con el apoyo mayoritario de la ciudadanía, contando con una legitimidad democrática indiscutible para ejercer efectivamente sus atribuciones o competencias constitucionales. Asimismo destaca (con apoyo en Sartori)<sup>316</sup>

---

<sup>314</sup> Periódico La Jornada, 6 de agosto de 2007.

<sup>315</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, *Después de la elección de 2006, urge una nueva reforma electoral*, Revista el Cotidiano, número de enero – febrero, año 21, número 141, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007 p. 37.

<sup>316</sup> Sartori propone la Segunda Vuelta Electoral para elecciones al Congreso con la finalidad de impedir la fragmentación del sistema de partidos y el poder de chantaje que han adquirido en los partidos minoritarios en las últimas elecciones. Las condiciones serían un umbral de admisión mínima de 5%, y en

que el Ballotage en la elección presidencial debe estar acompañada de la segunda vuelta legislativa.<sup>317</sup>

Como presidente en funciones, Calderón retomó esta idea en la iniciativa de reforma política presentada ante el Congreso a principios del año 2010, en la cual tituló la exposición de motivos como *Reforma a favor de los ciudadanos: del sufragio efectivo a la democracia efectiva*, que consiste en diez puntos de reforma, contemplando la inclusión de segunda vuelta electoral en el punto siete:

“Segunda Vuelta para la elección de Presidente de la República. Así se asegura que resulte vencedora la opción que tenga el apoyo mayoritario de los ciudadanos. También es una ampliación de los derechos de los ciudadanos porque les da a éstos una segunda oportunidad para elegir Presidente. En la primera vuelta, el ciudadano escoge al candidato de su preferencia, como ocurre hasta ahora. Pero si ese candidato no tenía viabilidad de triunfo por falta de apoyo del resto de los votantes, el elector tiene una nueva posibilidad de elegir entre los dos más fuertes, entre los dos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta, y en consecuencia volver a decidir entre quienes sí tenían posibilidades de ganar. En sistemas multipartidistas como el mexicano, la segunda vuelta permite un proceso más ordenado y sucesivo de opciones para el ciudadano, y evita situaciones de dispersión del voto en una elección tan importante. Por otra parte, al estar asociada la Segunda Vuelta Presidencial con la elección de Congreso, aumenta la probabilidad de formación de mayorías y de grupos parlamentarios fuertes en el gobierno y en la oposición.”

En contraposición de los defensores de la segunda vuelta electoral, encontramos tratadistas de primer nivel que no comparten esa visión de Estado: Javier Hurtado considera que no es recomendable introducir la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente y debe establecerse en todo caso que debería diferirse de la fecha de la elección del Congreso.

Asimismo, para Francisco de Andrea Sánchez la segunda vuelta electoral en México podría convertirse en un factor de desestabilización, por un lado por el aumento de los costos electorales y la presión sobre el Instituto Federal Electoral, y por otro la incertidumbre que generaría en el lapso que se define al

---

la que participen los cuatro partidos que obtengan los primeros lugares en la votación. Esta propuesta combina la Segunda Vuelta Electoral en distritos uninominales y una compensación para los partidos minoritarios en listas proporcionales.

<sup>317</sup> Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, *Del sufragio efectivo a la democracia efectiva*, 2005.

ganador.<sup>318</sup> Sostiene que ese mecanismo tiene vinculación directa con el semipresidencialismo francés y no necesariamente puede producir buenos resultados en su aplicación práctica en otras democracias.<sup>319</sup>

"Bélgica en 1899, y Holanda en 1917, entre otros países europeos, también han aplicado el balotaje para luego abandonarlo con otros sistemas electorales que se amolden a su realidad", a pesar de que -en especial en el primer país citado- existe una cercanía cultural innegable con Francia. En este sentido, es obvio que México debe estudiar cuidadosamente estos ejemplos de adopción y posterior abandono de la figura electoral de la segunda vuelta, con el fin de evitar los mismos errores en pleno umbral del siglo XXI. Así pues, han habido diversos países que han utilizado la segunda vuelta, con resultados no muy halagüeños, que parecerían indicar que se trata de un producto idiosincrásicamente francés no susceptible de extrapolación a otros países."

### 2.3.3. Ventajas del Sistema de Segunda Vuelta Electoral en México.

Las ventajas que puede ofrecer la inclusión de segunda vuelta electoral:

#### 1. Fomenta la gobernabilidad.

El Presidente de la República tienen el respaldo de una mayoría absoluta de votantes, en ese sentido puede dirigir las acciones de gobierno con un amplio respaldo de los ciudadanos. Esto contribuye a que exista mejor estabilidad política y gobernabilidad.

De acuerdo con De Andrea el argumento *bandera* del movimiento reformista que propone una reforma constitucional electoral en México para contemplar una segunda vuelta electoral en la elección presidencial, es que la eventualidad de un presidente respaldado solamente por una mayoría relativa *endeble* del electorado enfrentará graves problemas de gobernabilidad que llevarían al país a parálisis y crisis constitucionales graves.

El autor en estudio destaca que el anterior argumento, no totalmente desprovisto de fundamento, sin embargo, no es válido de manera automática: tomando en cuenta la experiencia norteamericana, en el año de 1992, fue electo un presidente de mayoría relativa y sin embargo no existieron problemas de gobernabilidad ni de legitimidad democrática, a pesar de haberse verificado

---

<sup>318</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Estudio comparado teórico – práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México*, op. cit., p.208.

<sup>319</sup> *Ibidem*.

en un sistema de tradición bipartidista de mayoría absoluta.<sup>320</sup> De este modo concluye:<sup>321</sup>

“la victoria por mayoría relativa -así sea magra- de un candidato a presidente, probablemente contribuiría más a la estabilidad y gobernabilidad del país, que un presidente emanado de una segunda vuelta llena de las dudas, compromisos, vicios y maniobras inherentes a una "segunda opción" que es lo que implica una segunda vuelta, o lo que es lo mismo, la elección -para un porcentaje muy significativo del electorado- del candidato "menos malo", que es lo que en el fondo implica el no poder optar por la primera preferencia "frustrada" en la primera vuelta.”

## 2.- Estabilidad política y económica.

Los autores que apoyan la idea de la segunda vuelta electoral argumentan una consecuente estabilidad política y también económica que resultarían, según ellos, de un Poder Ejecutivo que cuenta con el respaldo de la mitad más uno o más del electorado, así, tanto la gestión netamente ejecutiva, como la relación de colaboración con los otros dos poderes, estaría basada en una legitimidad incuestionable que relacionada con los factores del entorno macro económico, ofrece mejores perspectivas de prosperidad y desarrollo nacional.

## 3.- Promueve la cultura ciudadana.

Su implementación necesariamente contribuye al fomento de una sociedad civil mejor informada. Este escenario presupone una amplia campaña de capacitación en la primera ronda electoral, seguida de un refuerzo en la difusión de cultura democrática en la segunda vuelta electoral, como consecuencia lógica se consiguen ciudadanos mejor informados y más capacitados.

De Andrea critica seriamente esta postura, toda vez que la implementación de una segunda vuelta electoral necesariamente produce un

---

<sup>320</sup> El caso de William Clinton en Estados Unidos de América, en 1992, ganó la Presidencia de su país con una mayoría relativa del voto debido a la irrupción inesperada del candidato independiente Ross Perot que dividió en tres la votación. Lo anterior demuestra que bajo otro contexto político y social un presidente de mayoría relativa puede gobernar eficazmente, incluso con minoría parlamentaria, toda vez que los candidatos demócratas sufrieron serias derrotas en las elecciones legislativas de *mid-term*, o intermedias.

<sup>321</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Estudio comparado teórico – práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México*, op. cit., p. 209.

aumento de complejidad en un sistema de por sí inmerso en un entorno desmedidamente complejo.<sup>322</sup>

Tenemos que la ingeniería electoral no es del todo inteligible para los ciudadanos, y precisamente una figura que pueda producir un aumento en la complejidad de la participación ciudadana no producirá de manera espontánea un aumento de cultura ciudadana, sino que implica un esfuerzo de las autoridades electorales de difusión para que la implementación de nuevos mecanismos de legitimación puedan ser entendidos. De Andrea sostiene:

Así, de un ajedrez simple -que implica el actual sistema electoral federal mexicano de una sola vuelta- el electorado deberá evolucionar a la participación en un ajedrez pluridimensional que requerirá de una atención, conocimientos y desarrollo políticos más profundos para "maximizar" el valor de su voto. En otras palabras, la consagración jurídica-constitucional de una segunda vuelta en México, obligará a que el ciudadano-elector se acerque más a la política y a la temática electoral, so pena de emitir su voto "a ciegas" de las consecuencias eventuales que éste puede tener de darse una segunda vuelta.

#### 4.- Permite la reflexión del elector.

Los ciudadanos tienen la oportunidad de redefinir el sentido de su voto, para el caso que el candidato por el cual votaron en la primera ronda, no hay pasado a competir en la segunda vuelta. En este contexto se presenta un cambio del elemento subjetivo del proceso electoral, es decir una transformación respecto al voto activo. Germán Bidart estima un cambio de actitud del elector respecto a la manera de externar su voluntad en las urnas, de acuerdo a la ronda electoral en la que participa:<sup>323</sup>

“se supone y se suele decir que en el primer comicio el elector opta libremente por la fórmula o los candidatos que realmente prefiere – vota con el corazón-, y que en cambio, en la eventual segunda vuelta reflexiona racionalmente para escoger una de entre dos formulas, - vota con la razón-.”

Esta percepción electoral en la manifestación del sufragio parece demasiado superficial, si tenemos una especie de voto sentimental en una primera ronda electoral y un voto analítico en una segunda vuelta, o bien, esta

---

<sup>322</sup> De acuerdo con Francisco De Andrea la segunda vuelta implica una correlativa complejidad electoral y política en el electorado que exige cálculos sobre escenarios políticos factibles, conocimiento de encuestas y sondeos, compenetración con las plataformas y programas de los partidos políticos que integran el sistema político, consecuencias de alianzas pluripartidistas fácticas y legislativas, distinciones entre lo conveniente para el país, y las preferencias o antipatías personales y subjetivas.

<sup>323</sup> Bidart Campos, Germán, *Doctrina del Estado Democrático*, Buenos Aires Argentina, Ediciones Jurídicas Europa- America, p.15.

fórmula puede operar perfectamente a la inversa, pudiéndose presentar el fenómeno de que el voto sea irreflexivo en ambos ejercicios electorales. Sin embargo, la percepción del electorado en dos elecciones consecutivas dentro del mismo proceso electoral es más compleja que la razón y los sentimientos, ante la reducción de posibilidades electorales (sólo quedarán dos contendientes a elegir) necesariamente se presentan fenómenos que difícilmente se podrían pronosticar sus efectos, como la intención del voto de electores indecisos, abstención de los electores que sufragaron a favor de un candidato descalificado en la primera vuelta electoral, intervención de electores que se abstuvieron de votar en la primera vuelta.

#### 5.- Refuerza la Legitimidad.

Es el punto crucial de la relación entre gobernantes y gobernados, la legitimidad deriva del consenso del pueblo y asegura la obediencia si recurrir a la amenaza directa o velada. Una mayoría absoluta representa por sí misma la legitimación mínima que debe recibir el candidato triunfador y supera los problemas derivados de la obtención del cargo por minoría calificada.

La victoria electoral por mayoría relativa -en especial si es magra- promueve una impugnación casi permanente de fuerzas políticas considerables que no pudieron acceder al Poder Ejecutivo. Las pugnas florecen en un ambiente de minoría relativa que es terreno propicio para el reclamo, para la insatisfacción, y para la decepción, de no incidir en la determinación de la elección del titular del Ejecutivo.

Tenemos que la Segunda vuelta electoral no cumple con su cometido de reforzar la legitimidad de origen toda vez que asume una desproporción artificial, y no asegura directamente la gobernabilidad, pues esta depende de la conjunción de otros factores. El caso de Argentina ejemplifica cómo la legitimidad de origen no es suficiente para asegurar la gobernabilidad, si no se complementa con la que se obtiene en el ejercicio del gobierno.<sup>324</sup>

#### 2.3.4. Desventajas de la segunda vuelta electoral.

##### 1.- Tergiversación de la expresión natural de la voluntad popular.

Esto significa que se generan mayorías artificiales: los electores de los candidatos que no participan en la segunda vuelta electoral, tendrán que

---

<sup>324</sup> *Supra*, p. 44.

redefinir sus preferencias hacia la opción menos desagradable para ellos. En este contexto el candidato ganador en una elección de segunda vuelta tendrá necesariamente una porción de legitimidad que no le otorga entera confianza de los ciudadanos.

De acuerdo con De Andrea, desde el momento en que el elector es consciente de que su voto en la primera vuelta puede contribuir a que sea necesaria una segunda vuelta en que prevalezca su opción menos deseada, el votante deja de ser espontáneo y natural en la emisión de su voto, para volverse *maquiavélico y suspicaz* y en el peor de los escenarios, emite su voto primitivamente sin una noción informada acerca de las consecuencias eventuales que éste pueda tener finalmente, sólo para decepcionarse con los resultados de una segunda vuelta que lo angustia y lo aleja del proceso electoral democrático en especial en un país como México, en el que el nivel educativo y de acceso a la información no es muy desarrollado aún.

## 2.- Fomenta la volatilidad del voto.

Se ha demostrado que en México existe este fenómeno, que consiste en que el electorado cambia radicalmente sus preferencias electorales de una elección a otra,<sup>325</sup> situación que puede agravar la agitación electoral en dos votaciones muy cercanas en tiempo.

## 3.- Prolonga lapsos de incertidumbre.

Los tiempos políticos en el sistema mexicano son amplísimos, a partir del año de 1996 existen campañas de facto con muchos años de antelación al proceso electoral<sup>326</sup>. Ahora bien, si tomamos en cuenta el tiempo que toma ejercer los procedimientos postelectorales (cómputos distritales, declaración de validez, impugnaciones electorales y calificación de la elección por parte del órgano jurisdiccional especializado), estamos en presencia que la incertidumbre que produce el sistema, tienen lapso demasiado amplios, que producen inestabilidad política y económica, en ese sentido la inclusión de una nueva etapa del proceso electoral ante este entorno agravaría en forma desmedida los efectos de la incertidumbre<sup>327</sup>. Por tal motivo no se puede pensar en la aplicación de una segunda vuelta electoral en tanto no exista una

---

<sup>325</sup> *Infra*, p. 182.

<sup>326</sup> *Infra*, p. 195.

<sup>327</sup> *Supra*, p. 56.

simplificación sustantiva de los procedimientos electorales, que acorten los tiempos de incertidumbre.<sup>328</sup>

De acuerdo con De Andrea las segundas vueltas tienden (debido a la extensión del periodo de incertidumbre electoral) a ampliar los lapsos propicios a exacerbar los ánimos belicosos, en especial en elecciones muy disputadas entre varios partidos ideológicamente distantes, que anula la función electoral de renovación pacífica de poderes.<sup>329</sup>

Asimismo, El periodo comprendido entre las dos rondas de votación favorece la aparición de patologías políticas toda vez que aumenta el margen de maniobra de los operadores electorales. A este respecto Barrientos opina<sup>330</sup>

“Se ha vuelto una regla perversa en países donde la persistencia del clientelismo es marcada. Los casos más documentados por la prensa han sido en Guatemala y Perú, donde en el lapso entre la primera y la segunda vuelta, se han presentado graves casos de inducción y compra del voto.”

#### 4.- Incremento de los costos.

A contrario de lo que opina Thalía Pedroza de la Llave, en el sentido que en una segunda vuelta electoral “sólo se gastaría en papelería y algunos días más de sueldos de trabajadores,” tenemos que además del costo que pueda tener la papelería (que se multiplica por las más de ciento cincuenta mil casillas a nivel nacional), donde se deben de dotar de boletas para cada uno de los electores inscritos en el padrón electoral, actas y demás elementos para llevar a cabo la elección, resulta que existen muy diversos rubros que implican gasto al erario para la realización de la jornada electoral, como son los gastos de difusión, las dietas de los consejeros electorales de los consejos distritales, locales y del Consejo General, contratación de transportación para el traslado de funcionarios de casilla y de personal electoral con funciones en campo, alimentación para todas las personas que conforman la estructura electoral,

---

<sup>328</sup> Un ejemplo de inestabilidad política derivada se verificó en el proceso electoral de los Estados Unidos del año 2000 donde acontecieron 36 días de incertidumbre electoral inédita que corrieron del 7 de noviembre al 12 de diciembre del 2000, sin la complicación añadida de una segunda vuelta electoral.

<sup>329</sup> La segunda vuelta electoral ha sido el detonante de guerras civiles en regímenes inestables: En 1992 en Argelia fue suspendida la segunda vuelta electoral por los militares ante el escenario que el candidato de oposición había obtenido las mayores preferencias en la primera ronda; en ese mismo año en Angola el candidato Jonas Savimbi, que quedó en segundo lugar en la primera vuelta electoral, se levantó en armas ante la expectativa de que no iba a obtener el triunfo en la segunda vuelta; lo mismo aconteció en Congo un año después.

<sup>330</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *La Segunda Vuelta Electoral y la Gobernabilidad en los Sistemas Políticos Latinoamericanos*, op. cit., p. 511.

gastos de telefonía, renta de sillas, mesas, lonas así como de equipo de cómputo y comunicación especializada, sin contar los gastos indirectos que absorbe el Estado como lo es el despliegue de la fuerza pública para vigilar el orden. En tal virtud, una nueva elección se traduce en una erogación millonaria con cargo al erario público, que adicionada a los gastos ya erogados en ese proceso electoral para la celebración de la primera ronda, lo que produce serias afectaciones a la hacienda nacional.

#### 5.- Fomento al abstencionismo.

Contrario a la idea que la segunda vuelta electoral fomenta la participación ciudadana, puede producir exactamente lo contrario. El proceso electoral del año 2006 arrojó un abstencionismo del orden del 60%, es previsible que la participación disminuya en una segunda elección, que por definición debe ser muy cercana a la primera vuelta electoral. Respecto al fenómeno de apatía ciudadana, el Tratadista Jeffrey Ryan, demostró en un estudio comparativo la tendencia al abstencionismo verificada en América Latina.<sup>331</sup>

“Los estudios realizados durante los diez últimos años, muestran una profunda e inquietante inequidad entre los ciudadanos, virtualmente en todos los países de Latinoamérica. La decreciente confianza en las instituciones políticas tradicionales, la incredulidad en la justicia económica, y el miedo a la marginación económica y política, son los factores de mayor preocupación. Posiblemente, la más evidente manifestación de “malestar democrático” en Latinoamérica es la sustancial caída de participación electoral a lo largo de la región.”

De acuerdo con Ryan el entorno económico de política neoliberal, produce gradualmente el desencanto ciudadano y consecuentemente disminuye la participación ante la falta de expectativas de mejora económica, en este sentido el argumento de que una segunda vuelta electoral propicia la participación ciudadana, se viene abajo ante una realidad de tendencia a la apatía electoral en Latinoamérica.<sup>332</sup>

#### 6.- Propicia un Bipartidismo de facto.

---

<sup>331</sup> Ryan, Jeffrey J., *Abstencionismo Electoral y Reforma Neoliberal en Latinoamérica: Una Muerte Dolorosa*, Revista Derecho y Cultura. Número 6, Sección de Ensayos, 2002 p. 85 y ss.

<sup>332</sup> El estudio de Ryan se circunscribió al análisis de 77 elecciones parlamentarias y 77 presidenciales en América latina, de 1970 al año 2000, donde se destaca que a partir de la implementación de políticas neoliberales en la región, se ha verificado un fenómeno de tendencia a la disminución de participación ciudadana en los comicios, el cual se agrava en cada elección. Esta tendencia persiste a pesar de ofertas populistas de los candidatos, toda vez que no resultan creíbles por el entorno neoliberal del ámbito económico.

Como la segunda vuelta electoral solo participan los dos candidatos mejor posicionados, significa que solo tienen posibilidad de alcanzar el poder las dos primeras fuerzas políticas del país. Al menos esa es la postura del PRD, que no está de acuerdo con la implementación de la segunda vuelta electoral presentada en el proyecto de Reforma política de Felipe Calderón, toda vez que ese partido es la tercera fuerza electoral. En ese sentido, necesariamente sería un mero espectador de las contiendas electorales entre PRI y PAN, consolidándose un sistema bipartidista.

Por ello, el problema consiste en determinar si la intención de implementar una segunda vuelta electoral obedece a un afán de mejorar los mecanismos de legitimación y de gobernabilidad, o bien, consiste en una maniobra estatal para anular a la izquierda mexicana, mediante la implementación de un sistema bipartidista de centro- izquierda. La implementación de reglas del juego democrático destinadas a perjudicar a una fuerza política en especial constituye, en términos De Andrea una *Ingeniería Electoral Discriminatoria*.<sup>333</sup>

“Si un esfuerzo de ingeniería electoral tiene como objetivo deliberado por parte de sus artífices afectar a un grupo o partido político en especial -más que contribuir a una consolidación democrática neutral que beneficie al país- entonces la propuesta pierde su sustento jurídico-constitucional, pues se apoya en el uso manipulado del derecho y sus reformas para afectar a uno de los protagonistas de la trama electoral nacional; en otras palabras, la segunda vuelta tendría como razón de ser, como objetivo, disminuir las posibilidades naturales proyectadas de éxito electoral de un partido específico para beneficio de otros. ¿Esto, es democrático?”

En contraposición a esto José Antonio Crespo Niega que la implementación de la segunda vuelta electoral fomente el bipartidismo y pone como ejemplo que el bipartidismo se lleva a cabo en Estados Unidos Nación que no tiene segunda vuelta electoral.<sup>334</sup>

7.- La segunda puede agravar la inestabilidad política.

Para Jorge Alcocer la segunda vuelta electoral puede generar mayor confrontación y polarización:<sup>335</sup>

---

<sup>333</sup>De Andrea Sánchez, Francisco José, *Estudio comparado teórico – práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México, op. cit.*,

<sup>334</sup>Revista Proceso, 25 de enero de 2010.

<sup>335</sup>*Ibidem.*

“No le demos a México fórmulas que polaricen a la sociedad y la confronten, no tenemos un sistema de partidos para permitir la configuración en el mediano y corto plazo de segundas vueltas electorales, nos puede llevar a situaciones inmanejables”,

De Andrea coincide también en que las segundas vueltas electorales pueden agudizar peligrosamente diferencias partidarias e incluso permiten la inclusión de variables que escapan al control del sistema político, como fue el caso en el Perú, cuando -en 1990- de una posición inicial de anonimato surgió Alberto Fujimori- para sorprender a Mario Vargas Llosa que en la segunda vuelta se vio desplazado junto con sus simpatizantes que en primer término rechazaron los resultados, posteriormente intentaron sabotear el proceso y finalmente buscaron pactar la entrega de la Presidencia a cambio de concesiones. De Andrea sentencia:<sup>336</sup>

“Lección: las segundas vueltas a veces pueden encerrar sorpresas hasta para las principales fuerzas políticas opositoras tradicionales a quienes les puede "madrugar" un candidato inesperado y previamente desconocido, cuando lo que se planeaba era desplazar a un candidato de factible mayoría relativa.”

8.- No soluciona los problemas de gobernabilidad.

José Woldenberg señala que una segunda vuelta electoral en la elección presidencial representa una falsa solución a los problemas de gobernabilidad democrática. Para fortalecer la figura de Presidente de la República no es necesario recurrir a una segunda ronda de votación, sino que es necesario crear una figura jurídica similar al parlamentarismo, en que el presidente pueda gobernar incluso cuando no tiene una mayoría en el Congreso.

En este punto Woldenberg entrelaza dos problemas de primer orden del sistema político mexicano: la falta de legitimidad del presidente de la república y el conflicto entre poderes (ejecutivo – legislativo) por la falta de mayoría parlamentaria afín al presidente en turno. En adición, Barrientos señala que la Segunda vuelta electoral propicia precisamente el establecimiento de gobiernos de minoría:<sup>337</sup>

“La Segunda Vuelta Electoral ha producido gobiernos divididos, pues es en la primera elección donde se configuran mayorías legislativas y por lo regular no la

---

<sup>336</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Estudio comparado teórico – práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México*, op. cit., p. 208.

<sup>337</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *La Segunda Vuelta Electoral y la Gobernabilidad en los Sistemas Políticos Latinoamericanos*, op. cit., p. 508.

obtiene el partido del futuro presidente que se elige en la Segunda Vuelta Electoral. Además, los procesos de negociación del presidente con las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso tienden a ser ásperas, con pocos incentivos y magros resultados.”

Paralelo al debate de implementación de segunda vuelta electoral, se ha venido planteado la necesidad de implementar mecanismos de solución de los problemas derivados de gobiernos de minoría. Para la solución de esta problemática y con el afán de superar la parálisis legislativa verificada históricamente en México, se han elaborado propuestas de cambio hacia el sistema parlamentario, lo que significa una problemática mayor al problema que se pretende resolver.

## CONCLUSIONES

1. El referéndum es un mecanismo de democracia semidirecta que fomenta la participación ciudadana para el perfeccionamiento de normas jurídicas, sin embargo no resulta el mecanismo idóneo para la legitimación política, toda vez que lejos de legitimar a gobiernos democráticos, sirve para convalidar la permanencia de dictaduras.
2. El plebiscito es un mecanismo de democracia semidirecta que a pesar de fomentar la participación ciudadana para decidir en asuntos políticos no tiene aplicación de legitimación política. Asimismo, la iniciativa popular tampoco está encaminada a instalar o revocar gobernantes.
3. La revocación de mandato tiene la función de retirar del poder público a gobernantes que desarrollaron una deficiente legitimidad de ejercicio. En este contexto no es el aparato parlamentario quien tiene la función de destitución, sino el cuerpo electoral. Este mecanismo no tiene aplicación en la legitimidad de origen, si no que su importancia radica en que garantiza un correcto ejercicio de gobierno posterior a las elecciones.
4. La Constitución vigente no contempla ninguno de los mecanismos de democracia semidirecta toda vez que delega al Congreso de la Unión el monopolio en la representación ciudadana, razón por la que no abre la posibilidad de diezmar el mandato representativo, en la inteligencia de que el único momento en que el ciudadano puede tener intervención en asuntos públicos es precisamente en la elección de sus representantes en los comicios federales. Por otra parte, las constituciones locales en la

mayoría de los Estados de la federación si las incluyen, destacando que establecen *candados* que dificultan su implementación práctica, que solamente son salvables cuando el gobierno es el interesado en ponerlas en marcha. Se destaca la figura de revocación de mandato contemplada en Chihuahua y Zacatecas, donde el primero de los mencionados exige taxativas insalvables, lo que hace ilusoria su implementación; en el segundo no ha emitido reglamentación, razón por la que no es posible llevarla a cabo.

5. La legitimación política se consigue por conducto de los sistemas electorales, los cuales delimitan las etapas del proceso electoral y establecen las reglas de la transformación de sufragios a puestos públicos, mediante la designación popular del sujeto a ocupar dichos cargos. Abarcan la complejidad de las relaciones democráticas, estableciendo de manera formal todos los pasos a seguir y las relaciones entre votantes y votados, establecen el porcentaje de votos necesarios que debe obtener para ser declarado triunfador sobre sus adversarios, existiendo tres principales sistemas. De simple mayoría, de representación proporcional y sistema mixto. El primero de ellos tiene una variante que consiste en la mayoría absoluta y esta constituye el fundamento teórico para la aplicación de elecciones en segunda vuelta.
6. La inclusión al sistema político del Poder Judicial de la Federación consistió en un cambio de operadores funcionales. Anteriormente existía la figura de heterocalificación por parte de la Cámara de Diputados que presentaba problemas por los vicios que derivan de la partidización, por ello se delegó esta función al Poder Judicial de la Federación, quien era extraño al proceso electoral y ahora tiene una intervención determinante en la legalidad en la elección del Presidente de la República, puesto que puede revocar los resultados o incluso anular los comicios, lo que abre la puerta a que la judicialización atente contra la legitimidad, toda vez que puede quedar subordinada a una legalidad plausible, en especial si los Tribunales se prestan a la operación política, derivado a que no son extraños al sistema político sino que forman parte de él.
7. La segunda vuelta electoral o Ballotage es un mecanismo diseñado para resolver problemas de legitimidad y se aplica para obtener una mayoría

absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral. Tiene su origen en Francia y actualmente constituye una característica del sistema semipresidencial francés. Su desarrollo histórico ha demostrado que ha sido una figura aplicada coyunturalmente, no ha tenido una duración uniforme, sino que ha sufrido derogaciones y reimplementaciones constantes.

8. En Latinoamérica se ha aplicado la segunda vuelta electoral en la mayoría de las constituciones, el concepto fue retomado de la tradición francesa, sin embargo las características son muy distintas y varían notablemente de un país a otro especialmente a los umbrales de votación requerida para llevarlacabo. La adopción de Ballotage en Latinoamérica obedece a la necesidad de incorporar la mayor cantidad de figuras democráticas en las constituciones de la región después de largos años de dictaduras militares.
9. En argentina se incluyó la segunda vuelta electoral en la constitución de 1994 y desde su promulgación a la fecha no ha sido implementada ni una sola vez, la única ocasión donde se aplicaría, se suspendió por el retiro anticipado del candidato que no era favorecido por las encuestas, situación que le otorgó un peso determinante a la comunicación en medios en materia de legitimación. En Brasil se registraron patologías propias de un sistema viciado, que impactan en el sistema de medios de impugnación electoral. Por otra parte, ejemplifica que un sistema de segunda vuelta electoral produce gobiernos divididos, toda vez que los miembros del Congreso tienden a ser de un partido político distinto al del candidato triunfador de la presidencia. En Ecuador la segunda vuelta electoral generó patologías relacionadas con el despilfarro económico en campañas electorales, donde los candidatos ganadores son los mismos que triunfaron en la elección de primera vuelta, siendo más grave que la obtención del triunfo por una mayoría calificada ha ocasionado que se use como fundamento para justificar el abuso del poder.
10. En México se ha presentado insistentemente, tanto en foros académicos como en iniciativas de ley presentadas ante el Congreso de la unión, la propuesta para adoptar la segunda vuelta electoral en la elección del

Presidente de la República, con la finalidad de resolver los problemas de legitimidad y de gobernabilidad, con el argumento de que esa figura es propia de los sistemas presidenciales latinoamericanos, sin embargo todas las propuestas soslayan que en México no existe la reelección del ejecutivo ni tampoco tuvo dictaduras militares como aconteció en los sistemas con los que se intenta poner como ejemplo a seguir.

11. En el Estado de San Luis Potosí se aplicó la segunda vuelta electoral durante 3 procesos electorales con un balance desastroso que forzó su derogación de la legislación. Por una parte no resolvió los problemas de gobernabilidad ni de conflictos poselectorales, y por la otra constituyó un gasto enorme para las finanzas públicas.
12. La segunda vuelta electoral ofrece ventajas al sistema democrático de legitimidad, gobernabilidad y fomento a la cultura cívica, sin embargo en cada uno de esos rubros presentan vicisitudes que ponen de manifiesto que esa figura de ninguna manera es la panacea y por el contrario puede resultar perjudicial su implementación en un sistema viciado como lo es el caso mexicano.
13. La segunda vuelta electoral representa múltiples desventajas que pueden derivar en un colapso político: el fomento al abstencionismo, la polarización de la sociedad y la contradicción fundamental que genera una tendencia al bipartidismo en un sistema multipartidista. Asimismo, el sistema político mexicano no soporta lapsos de incertidumbre más prolongados de los que existen actualmente, en tal virtud no se puede pensar siquiera en la implementación de este mecanismo sino que existe una simplificación en los plazos electorales. Finalmente, representa un alto costo económico que encarece el aparato democrático que con el sistema vigente resulta demasiado oneroso para su manutención.

## CAPÍTULO III

### PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

#### 3.1. TRANSFORMACIÓN INCOMPLETA A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

El sistema político, precisa de una estructura electoral para llevar a cabo la renovación periódica de los poderes. En primer término se debe precisar que la estructura en que se encuentra constituido el padrón electoral, determinará la estructura y funcionamiento del órgano encargado de organizar y vigilar los procesos electorales. Es decir la cantidad de votantes determina directamente la composición del organismo electoral.

En el México posrevolucionario, el electorado fue ampliado a todos los ciudadanos, es decir que el voto universal produce necesariamente un entorno desmedidamente complejo, que precisa una intervención Estatal que incluya a toda la población. Aquí radica precisamente la función estatal de organizar, vigilar y concluir los procesos electorales.

En el sistema de partido hegemónico no resaltaba mayor complicación, la organización electoral, toda vez que el candidato del partido oficial ya era triunfador desde su designación, lo mismo ocurría con los demás candidatos a puestos de elección popular.

La transformación del sistema de partido hegemónico al multipartidismo con alternancia en el poder, produjo una problemática que el sistema jurídico no podía resolver por sí mismo. Entonces al llevar esta problemática al terreno de la legitimación política nos enfrentamos ante la interrogante acerca de que el sistema se mantuvo por medios artificiales o no. En caso de que el gobierno se haya mantenido en el poder en el año 2006 de manera artificial, produce necesariamente una crisis de legitimidad. Previo al análisis del entorno político de ese año, es necesario describir el proceso de transición política a partir de las reformas constitucionales, que tuvieron su punto de partida en la reforma de 1977 y cuya aplicación práctica no resolvió los conflictos poselectorales, sin embargo dio pauta a la serie de reformas a la Constitución que por una parte propiciaron la alternancia política y por la otra generaron nuevos fenómenos.

##### 3.1.1. Reforma política de 1986.

Fue el resultado de la agitación poselectoral en los comicios locales en Chihuahua, que propició que el gobierno accediera a una reforma electoral. Se puede asegurar que la estrategia de gobierno consiste en no ceder espacios de las elecciones anteriores, es decir; no hay cabida para la anulación o revocación de resultados, pero para absorber contingencia cede espacios de apertura mediante reformas jurídicas graduales. Enrique Krauze explica el contexto histórico que prevalecía en ese año:<sup>338</sup>

“En 1986 me llamó Miguel de la Madrid para preguntarme cómo veía Chihuahua, a lo que contesté que ahí y en todas partes había que echar a andar una reforma política de verdad. De la Madrid me dijo: “Es usted muy joven, esas cosas no se pueden hacer”. El gobierno se resistía. Chihuahua en 1986 fue, en suma una laboratorio de transición, un presagio, un “ya estuvo suave” (...) la resistencia, las mujeres, los periodistas, la iglesia; aquello provocó una emoción extraordinaria. Vino la huelga de hambre de Luis H. Álvarez y una carta que escribimos repudiando el fraude y que le dio la vuelta al mundo. El gobierno no anuló las elecciones – como pedíamos- y fuimos a ver a Manuel Barlett. (...) Nos reunimos en un restaurante la Calesa de Londres y fue muy claro: “Para que se entienda, aquí no se va a hacer nada, porque no se va a entregar el poder ni a la iglesia, ni al PAN, ni a los empresarios, ni a Estados Unidos, ¿está claro?”.

Asimismo, Silvia Gómez Tagle destaca que las elecciones locales de Chihuahua en 1986 originaron conflictos tanto más graves que en otras elecciones, dando lugar a una protesta generalizada proveniente de sectores sociales muy disímolos, al grado que se ha afirmado que en ese caso las elecciones conocieron de *legitimidad social* independientemente de los resultados.<sup>339</sup>

La reforma de 1986 produjo un cambio de estructura gubernamental,<sup>340</sup> introdujo modificaciones sustantivas, traducidas en la promulgación de una nueva ley electoral: *Código Federal Electoral* con avances significativos en muchos rubros pero con retrocesos importantes en áreas sensibles.

En principio cambió la fórmula de la Cámara de Diputados. Antes de la reforma eran 400, y después -hasta la fecha - continúan siendo 500. Los diputados de mayoría relativa se mantuvieron, los de representación

---

<sup>338</sup> Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo, *op. cit.*, p. 190.

<sup>339</sup> Gómez Tagle, Silvia, *op. cit.*, p. 156.

<sup>340</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986 y fueron modificados los artículos 52, 53, 54 fracciones II, III y IV, 56, 60, 67 y 77 fracción IV de la Constitución Federal.

proporcional duplicaron su número. Esta reforma estableció de manera formal las 5 circunscripciones plurinominales, que antes se integraban por acuerdos de la autoridad electoral.

Antes de la reforma el partido que obtener más de 60 constancias de mayoría no participaba en el reparto de plurinominales, después de la reforma, el PRI (único que podía incurrir en este supuesto), ya podía entrar al reparto pero con ciertas limitaciones:

Anteriormente la votación para diputados por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional se efectuaba en boletas por separado. Después de la reforma, se utilizó una boleta única. El anterior escenario producía un tráfico de votos disfrazado torpemente. Como existía la restricción de que el partido que obtuviera más de 60 constancias, no participaba en el reparto plurinomial. Entonces el partido mayoritario transfería los votos a otras fuerzas políticas para asegurar algunas curules. Esto distorsionaba el sentido de la representación. Con la nueva fórmula el partido mayoritario solo podría beneficiar a otros en detrimento suyo.<sup>341</sup>

En cuanto a la Integración del senado.- seguirían siendo 2 senadores por entidad, pero se renovarían la cámara por mitades, cada tres años se elegiría senador. Para iniciar es procedimiento de cambio escalonado, se estipuló que para la elección de 1988 se elegiría a un senador de 6 años y a otro de 3. Posteriormente cada senador entrante duraría 6 años.

Asimismo, fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esta se debe, por una parte al reclamo de la oposición de falta de democracia en la capital, y por la otra al reconocimiento del gobierno de falta de espacio, para la deliberación de asuntos ciudadanos. El detonador fue el terremoto de 1985, que puso de manifiesto precisamente la falta de representatividad. Así la Asamblea se concibió como un órgano de representación ciudadana dotado de autonomía y dotado para dictar bandos, ordenanzas y reglamento de policía y buen gobierno. Esta se integraba por 40 asambleístas electos por el principio

---

<sup>341</sup> Sin embargo esta fórmula permitió al partido mayoritario obtener una representación de por lo menos del 50% más uno de las curules, que en términos prácticos aseguraba el 70% de la representación aún cuando esta no la hubiera obtenido en las urnas, generando a su vez un fenómeno de sobrerrepresentación de los partidos pequeños con la consiguiente subrepresentación de los partidos medianos (el PAN específicamente).

de Mayoría relativa y 26 de representación proporcional, mediante una sola lista y una sola circunscripción plurinominal.

La reforma estableció un acortamiento de tiempo entre la emisión del sufragio y el cómputo de votos: Esto se debió a un reclamo generalizado por la alteración de cifras, que gracias a un amplio margen de tiempo entre el sufragio y el computó se podía llevar a cabo, el tiempo era de una semana. A partir de 1988, se sufragaría en miércoles y los resultados distritales estarían listos en domingo.

Por otra parte, se estableció una reglamentación del financiamiento de partidos: con esta reforma se redujo la discrecionalidad en el manejo de las ministraciones a los partidos. La reglamentación estableció lo siguiente: La Comisión Federal Electoral estableció un factor denominado *costo mínimo de una campaña para diputado*, que sería multiplicado por el número de candidatos registrados bajo el principio de Mayoría Relativa. El resultado de esa operación se dividía por mitades, para ser asignado al partido una cantidad proporcional al número de sus votos, y otra al número de sus diputados. Sin embargo no fue una reforma completa, toda vez que no señaló los montos, las formas de distribución y los mecanismos de control.

Se distribuyeron tiempos en medios de información: 15 minutos mensuales a cada partido. Este quedaba igual que antes de la reforma, solo que ahora la reglamentación era más precisa. Además se estableció un programa conjunto de los partidos políticos el cuál se transmitiría dos veces al mes, supervisado por la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

Se consagró el Principio de auto calificación de las elecciones: consistente en un Colegio Electoral compuesto por los 500 diputados. Esto significó un órgano inmenso y profundamente politizado que fue perdiendo atribuciones en las subsecuentes reformas hasta desaparecer 10 años después.

La reforma también Excluyó a la Suprema Corte del proceso electoral: Fue suprimido el Recurso de Reclamación, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó desterrada de la participación electoral. En su lugar se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL). Se trataba de una instancia administrativa que le restaba funciones a la Comisión Federal Electoral y se inauguró la fórmula para resolver las controversias en materia electoral, función

que quedaría perfeccionada en las siguientes reformas. El tribunal se integraba de 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios, nombrados a propuesta de los partidos políticos constituidos en grupos parlamentarios del poder legislativo. La función del tribunal era resolver los Recursos de Apelación y Queja.

Un punto medular de la reforma lo constituyó la autorización de las *candidaturas comunes*. A diferencia de la figura de la coalición, la candidatura común no impone mayores taxativas a los partidos políticos, simplemente impulsar la misma candidatura durante los procesos electorales, El artículo 92 del Código Federal Electoral disponía:

“Dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, pueden postular al mismo candidato pero para ello es indispensable el consentimiento de este (...) los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los hayan obtenido y se sumarán a favor del candidato.”

Esta innovación fue determinante para la transformación del sistema: constituyó una vía rápida para las alianzas electorales, el impacto político de esta figura fue determinante para la elección presidencial de 1988, que permitió la unificación de fuerzas de apoyo de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Se puede decir que esto constituyó un elemento de consecuencias inesperadas para el sistema político, por lo menos no fueron previstas, toda vez que el otorgamiento de facilidades para la unificación de la oposición no amenazaba al sistema en sí. La amenaza no prevista, consistió en que si bien, se tenía contemplado que la oposición, (específicamente la izquierda) no tenía una fuerza significativa, no preocupaba la postulación de una candidatura común. Ahora bien, no se contempló que precisamente el entorno político ofrece alternativas que pueden ser admitidas o no en el sistema y en este caso se incorporó un elemento más: la disidencia del PRI.

Resulta que se conjunta un sector inconforme del partido oficial y en candidatura común con la izquierda mexicana, postula a Cuauhtémoc Cárdenas, lo que produjo lo que en términos de Max Weber denomina *figura carismática*,<sup>342</sup> en el sentido de que este personaje no constituía por sí mismo un gran estadista o un político destacado por un trabajo sobresaliente, sino que era hijo del *Tata Cárdenas*, un icono de nacionalismo posrevolucionario.

---

<sup>342</sup> Véase nota al pie número 88, *Supra*. p. 44.

Esto era problemático para el sistema e inclusive constituía una amenaza, toda vez que generó una nueva paradoja. La de un candidato opositor con posibilidades de triunfo electoral, o mejor dicho, un opositor legitimado por medio del voto en un sistema diseñado para refrendar la legitimación otorgada por medio de la cúpula del poder al representante del partido oficial.

Por otro lado, la reforma de 1986 estableció cambios en los órganos encargados de la preparación y vigilancia de las elecciones. Fue creada la Comisión Federal Electoral, Integrada por: Secretario de Gobernación; un representante del senado; un representante de los diputados; más representantes de los partidos de acuerdo al porcentaje de su votación. Es decir se introdujo el sistema de representación proporcional en la composición del órgano electoral.<sup>343</sup>

Las Comisiones Locales y los Comités Distritales se integraban siguiendo este modelo, salvo que carecían de representantes del Congreso. El presidente y secretario de los consejos era nombrado por el presidente de la Comisión Federal Electoral, es decir por el Secretario de Gobernación, lo que centralizó de manera notable el proceso electoral.

Los presidentes y secretarios de las mesas de casilla eran nombrados por el presidente del Comité Distrital Electoral, de esta forma la línea de nombramientos es completamente vertical y descendía desde el encargado de la política interna del país, hasta el funcionario de casilla encargado de recibir la votación.

Encontramos que si bien, el discurso político de inclusión de partidos políticos producto de la reforma de 1986, permitió la incorporación de los opositores en la estructura del órgano electoral, este último se encontraba *blindado*, toda vez que la mayoría del partido oficial se encontraba garantizada. Los partidos políticos eran simples espectadores de un sistema cuyo funcionamiento permanecía intacto. El momento de legitimación seguía siendo el *destape*, y los opositores tenían que conformarse con la poca apertura que

---

<sup>343</sup>En la elección de 1988, el PRI contaba con 16 representantes, que por sí solo contaba con mayor número de votos que todas la demás fuerzas juntas (12 votos), Pero el escenario extremo se produce si consideramos que los representantes estatales (Secretario de Gobernación y 2 representantes del Congreso) son de extracción priista. Inclusive si los representantes estatales llegarán a tomar partido a favor de la oposición, la representación del PRI se impondría por ser de mayor número, pero en los hechos operaban en coordinación los representantes estatales con los representantes de partido del PRI.

se les dio. Tenían que resignarse a contemplar a un sistema perfectamente clausurado operativamente, que no prometía ofrecer ningún cambio, puesto que el sistema no estaba diseñado para la participación democrática o la alternancia política, a pesar que el discurso ofreciera buenas alternativas para la primera.

Lo anterior, generó una nueva paradoja que no vista hasta que fue demasiado tarde: se propicia la participación de la oposición en un sistema donde el Código Gobierno/Oposición no estaba destinado a cambiar de operadores. Es decir, se incluyen a determinados agentes dentro de un sistema diseñado para excluirlos. Esto manifestó de manera evidente lo nugatorio de los esfuerzos opositores ante la maquinaria de estado que debían conformarse con observar la operacionalidad del sistema en perjuicio de ellos. Para superar esta paradoja, precisaba que entonces los operadores del gobierno pudieran transparentar las funciones del sistema electoral para convencer a la oposición, que el discurso democrático correspondía a la realidad de los hechos y que el partido hegemónico tenía esta calidad precisamente por el mandato popular. Sin embargo, como se verá ocurrió todo lo contrario situación que estigmatizó al árbitro electoral bajo el velo de la mala fe y la desconfianza situación que persiste hasta la fecha, a pesar del cambio substancial derivado de la alternancia política en el año 2000.

La reforma produjo que por una parte el esquema de candidatura común permitiera la unificación de la izquierda mexicana y por otra generó un velo de desconfianza que persiste hasta nuestros días, toda vez que derivada de la deficiente integración del órgano electoral, produjo una falta de transparencia e impugnación poselectoral sin precedentes. De conformidad a la visión de la oposición, el órgano electoral cometió un fraude electoral, derivado de la mayoría predeterminada que lo componía, llevado a cabo por la maquinaria del Estado, mediante la manipulación de resultados.<sup>344</sup>

### 3.1.2. Proceso electoral de 1988.

Fue el punto de partida para la transformación del sistema político, evidenciando lo falaz del discurso oficial que refería que la reforma de 1986

---

<sup>344</sup> El día de la jornada electoral, se suscitó una novedad tecnológica llamada *La Caída del Sistema* que independientemente de su dimensión real en el cómputo de los votos, adquirió un carácter de suma gravedad, derivado a que el árbitro carecía de credibilidad frente a los partidos opositores y ante amplios sectores de la opinión pública nacional.

ofrecía la democraticidad necesaria para la legitimación de los gobernantes, en contraposición con el funcionamiento de opacidad y parcialidad de la Comisión Federal Electoral, se produjeron reacciones poselectorales sin precedentes que para evitar que se convirtieran en una amenaza para el sistema, este tuvo que ser modificado. En principio, el entorno adverso de impugnación de la izquierda mexicana, dio origen a la fundación del PRD como partido que agrupaba a las principales fuerza de izquierda, mismo que no participó en la reforma de 1989-1990 por su rechazo a la legitimidad del presidente Carlos Salinas electo en esa elección.

Carlos Salinas de Gortari constituía un candidato impopular que precisaba de la maquinaria de Estado y del partido hegemónico para lograr su triunfo electoral, el entonces Secretario de Gobernación y responsable de la organización de las elecciones Manuel Barlett recuerda:<sup>345</sup>

“Salinas fue el peor candidato que pudo haber escogido Miguel de la Madrid. Salinas fue mal candidato, tuvo graves problemas en la campaña, de rechazo evidente, de ahí el resultado(...) Quien defendió a Salinas de ese rechazo popular fue el SNTE. La candidatura fue una mala candidatura, difícil, y rompió necesariamente la unidad del PRI. En una elección conflictiva, que lo fue, donde aparecen costales quemados y todo lo demás, ¿Qué se da?”

El día de la jornada electoral se unieron todas las fuerzas políticas para reclamar la legalidad de la elección Luis H. Álvarez destaca:<sup>346</sup>

“En ese entonces convocamos a miembros y dirigentes de otras fuerzas políticas para participar de manera conjunta en la denuncia contra el PRI: Cuauhtémoc Cárdenas, Rosario Ibarra y Heriberto Castillo entre otros. Elaboramos el llamado a la legalidad y fuimos a Gobernación cuando la Comisión Electoral estaba sesionando. Frente a un desencajado Manuel Barlett, Doña Rosario leyó el documento en nombre de todos. Barlett sin argumentos solo balbuceó que el sistema se había caído.”

Tenemos que la impugnación electoral no solo provenía de la izquierda, sino que el candidato del PAN en esa elección Manuel J. Clouthier, también cuestionó la legalidad del proceso:

“La razón por la que se cayó el sistema de cómputo fue que los representantes de los partidos de oposición en dicho sistema descubrieron un banco de datos ya con resultados, apenas dos horas después de concluida oficialmente la jornada electoral”.

---

<sup>345</sup> Aristegui Carmen y Trabulsi, Ricardo, *op. cit.*, p. 27.

<sup>346</sup> *Ibidem*, p.15.

La caída del sistema ha sido el punto de inicio de las reformas electorales subsecuentes, sin embargo esta maniobra ha sido mal entendida, toda vez que es presentada como un mecanismo tecnológico novedoso cuando en realidad los sistemas computacionales tuvieron muy poco que ver en este incidente. Al respecto, Cuauhtémoc Cárdenas señala las características de esa maniobra gubernamental:<sup>347</sup>

“Existía el compromiso de que los partidos tendríamos acceso a la recepción de la información electoral y que esto se haría público. Entonces llegó la información del distrito que tiene por cabeza Tula, Hidalgo. Aparecieron las cifras oficiales y el representante del PARM en la Comisión Electoral dijo: “Momento, yo aquí tengo el acta de que ese distrito firmada por todos los representantes y las cifras no coinciden”. Y ahí se cayó el sistema. Ahí fue que De la Madrid ordenó “suspender la información”. Ya después se dieron a conocer datos de sólo 55 por ciento de las casillas. Nunca se publicaron los datos de 25 mil (45 por ciento de las casillas), que son los “datos agregados” a los que se refirió De la Madrid. Hubo distintos extremos. En el caso de las casillas contadas decía: PRI, 52 por ciento; Frente democrático, tanto; PARM, tanto; Partido del frente Cardenista, tanto; PAN, tanto. En el caso de las casillas no contadas decía: PRI, 107 por ciento. Entonces hubo que quitarle votos de los ya contados para ajustar las cifras. Eran dos elecciones, en dos mundos totalmente diferentes.”

Por otra parte, el entonces Secretario de Gobernación Manuel Barlett, señalado como responsable de la Caída del Sistema, explica que no existió maniobra gubernamental para alterar los resultados de la elección, que esa caída es un mito derivado a que se magnificó una broma de Diego Fernández de Cevallos.<sup>348</sup>

“Los resultados se hicieron públicos, se pusieron las mamparas y la información, que supuestamente yo no di por que se alteró el mecanismo; estaba en todas las casillas, en todos los comités distritales, todo el tiempo. Y no puede ser, es un absurdo decir que se alteraron las computadoras. Eso es para gente que no quiera analizarlo. Que venía ganando Cuauhtémoc Cárdenas, que yo apagué la computadora y la prendí cuando empezó a ganar el PRI; eso es un cuento de hadas, no existía ese sistema, ni siquiera era obligatorio dar los datos; nada los datos se daban al tercer día (...) La protesta que hubo sobre “la caída del sistema” fue una broma de Diego Fernández de Cevallos a las seis o siete de la tarde, porque no llegaba la información, que no era obligatoria, y que había que

---

<sup>347</sup> Aristegui Carmen y Trabulsi, Ricardo, *op. cit.*, p.58.

<sup>348</sup> *Ibidem*, p.25.

mandársela a alguien. Esa broma nunca fue materia de discusión, nunca. (...) Fernández de Ceballos dice: “señor presidente, se calló el sistema, no se oye, no llegan las noticias a tal lado.” Entonces pregunté qué pasaba y era que estaban saturadas las líneas (...) no tenía importancia porque no había que dar información, ni era la hora para dar información. El sistema de cómputo no tenía nada que ver con la elección; es lo que nadie quiere reflexionar porque es muy bonito decir: “se cayó el sistema” (...) La frase “se cayó el sistema jamás se te va a olvidar ¿por qué? Porque tenían todo el interés de echarme a mi toda la culpa, después de una elección complicada. Era yo el chivo expiatorio de una campaña sucia.”

Asimismo, el entonces presidente Miguel de la Madrid refiere que no existieron maniobras fraudulentas del gobierno sino una desafortunada intervención de la Secretaría de Gobernación, que no pudo dar cumplimiento a metas muy ambiciosas que había ofrecido a la sociedad en cuanto a la difusión de resultados:<sup>349</sup>

“Las elecciones de 1988 tuvieron características extraordinarias en relación con el pasado. La Secretaría de Gobernación, en un exceso, señaló que iba a dar a conocer los resultados el mismo día de las elecciones, a las 12 de la noche. Bueno, después se daría cuenta de que el conteo de los votos a las 11 de la noche no estaba cumplido y, por lo apretada de la elección, a esa hora no estaba claro quién había ganado; tan es así que Carlos Salinas no quería proclamar su triunfo. Se esperó hasta que hubiera ya un conteo sustancial como a las tres de la mañana, cuando los resultados fueron mayoritarios. (...) El hecho de que no se proclamara el triunfo a las 11 de la noche dio motivos para que la gente dudara de los resultados.”

En cuanto a la caída del sistema añade: “Técnicamente, la expresión es incorrecta porque no se cayó el sistema, sino que no se computó la mayoría que se había prometido.”<sup>350</sup>

Sin embargo, la caída del sistema fue el detonador de serios conflictos poselectorales: Manuel J. Clouthier denunció la ruptura de la legalidad y anunció el arranque de la resistencia civil para exigir la repetición de los comicios, desde manifestaciones masivas, hasta presentarse a comparecer en comisiones de la Cámara de Diputados. Incluso llegó a forcejear con elementos de seguridad del entonces presidente Miguel de la Madrid en un acto oficial frente al Palacio de Bellas Artes, en que unos soldados *cortaron cartucho*

---

<sup>349</sup> Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo, *op. cit.*, p. 98.

<sup>350</sup> *Idem.*

enfrente de él. En septiembre de ese año, cuando se debatía en la Cámara de Diputados la calificación de la elección presidencial, Clouthier demandó a los legisladores anular las votaciones, no sólo por las denuncias de irregularidades cometidas en la jornada electoral, sino también por las denuncias de manipulación de los resultados en favor de Carlos Salinas de Gortari. Además, pidió la apertura de los paquetes electorales:

"La rotunda negativa del colegio (electoral) a la apertura de los paquetes demuestra dos grandes verdades: por una parte, la inutilidad de su guarda y custodia; y por otra, que el propio gobierno sabe bien que el contenido de las actas de escrutinio no coincide con el cómputo correcto de los votos reales que están dentro de los paquetes tan celosa como vanamente custodiados ¿Valdrá la pena negarse a la revisión de los paquetes a costa de la legitimación y autoridad moral del próximo gobierno?".

Una vez calificada la elección por parte de los Diputados a favor de Carlos Salinas de Gortari, Clouthier prosiguió su lucha política, ahora en pos de una reforma electoral *verdaderamente democratizadora*. Asimismo, realizó un ayuno, del 15 al 22 de diciembre en la columna de la Independencia de la ciudad de México, en protesta por las denuncias de fraudes realizados en Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas, recibiendo la visita de Cuauhtémoc Cárdenas en señal de solidaridad. El 12 de febrero de 1989 presentó a su gabinete alternativo,<sup>351</sup> un *gabinete en la sombra*, al estilo inglés, para vigilar las acciones gubernamentales en áreas importantes. Clouthier fue el coordinador del gabinete hasta su muerte.<sup>352</sup>

Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia el 1 de diciembre de 1988 bajo señalamientos de fraude electoral y por tanto de ilegitimidad, por lo tanto enfrentó un entorno de impugnación poselectoral tanto de la izquierda mexicana como de un sector de la derecha, por lo tanto necesitaba legitimar su triunfo electoral por lo que tomó acciones radicales de impacto sobre las masas:

---

<sup>351</sup> En ese ejercicio participaron Diego Fernández de Cevallos, Jesús González Schmall, Fernando Canales Clariond, Francisco Villarreal Torres, Rogelio Sada Zambrano, María Elena Álvarez Bernal, Moisés Canales, Vicente Fox, Carlos Castillo Peraza y Luis Felipe Bravo Mena.

<sup>352</sup> El 1 de octubre de 1989, Clouthier murió, junto con el diputado Javier Calvo Manrique, en un accidente automovilístico en el kilómetro 158 de la carretera México-Nogales, en el municipio de Culiacán. "Existen indicios que la muerte de Clouthier fue un atentado ordenado desde las oficinas de la Presidencia de la República"; declaraciones que su hijo Manuel Clouthier Carrillo rindió a la revista proceso el 7 de junio de 1998.

Por una parte mediante el encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia “La Quina” el 10 de enero de 1989 por órdenes presidenciales, estableció claramente que disponía del monopolio de la fuerza, ya no era una violencia velada sino claramente verificable, la comunicación se tradujo en enviar la señal de *quien tiene las riendas de mando*. Este hecho se le conoce como *quinazo*. Que tuvo la función de legitimar la presidencia ya no por el voto sino mediante la legitimación de ejercicio.<sup>353</sup>

Asimismo, pactó con el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), la no liquidación de la empresa a cambio de un contrato colectivo de trabajo excesivamente ventajoso para los trabajadores de esa compañía, lo cual se formalizó en 1989, mediante una reforma a la Ley del Servicio Público de Energía, que se prevé que el Ejecutivo Federal disponga la constitución, estructura y funcionamiento del servicio que venía proporcionando la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en liquidación. Finalmente el 9 de febrero de 1994 emite un decreto por medio del cual crea Luz y Fuerza del Centro como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>354</sup>

Por otra parte, años después, trascendió que Salinas tuvo una entrevista en privado con Cuauhtémoc Cárdenas, para pactar el fin de la protesta poselectoral de la izquierda mexicana, aunado a la concertación que celebró con el PAN para reformar la Constitución en materia democrática, se fincaron las bases para la transformación democrática a cargo del binomio PRI-PAN, y

---

<sup>353</sup> *Supra*, p. 44.

<sup>354</sup> En 1960, el Presidente Adolfo López Mateos decretó la Nacionalización de la Industria Eléctrica, estableció la compra de las empresas que tenían a cargo el suministro de la energía eléctrica. De esta forma, el gobierno adquirió en 52 millones de dólares, el 90% de las acciones de The Mexican Light and Power Co. y se comprometió a saldar los pasivos de esa empresa que ascendían a 78 millones de dólares. A esta empresa se le Cambió la denominación a su equivalente en español Luz y Fuerza del Centro en la Ciudad de México y de Pachuca en Hidalgo. Posteriormente el presidente Luis Echeverría Álvarez autorizó en 1974 la disolución de la "Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A." y las otras empresas hermanas, para su posible fusión con la Comisión Federal de Electricidad. Con lo cual comienza una primera liquidación. Sin embargo, el Sindicato Mexicano de Electricistas se opuso radicalmente a tal medida. En un enfrentamiento constante, la liquidación de las empresas de la Compañía de Luz se alargó y comenzó un período de franco estancamiento tanto de las paraestatales como del servicio que brindaban. Destacando la estrategia gubernamental de deteriorar la empresa para disminuir el costo de las acciones y con ella los pagos de liquidación a los accionistas originarios del Canadá. En el año de 1985, las empresas estaba en franca liquidación y estas no se llevaron a cabo por circunstancias electorales (se visualizaban conflictos poselectorales en las elecciones de 1988).

de ese modo garantizó su legitimidad poselectoral. Manuel Barlett al respecto destaca lo siguiente:<sup>355</sup>

“... Una plática con Cárdenas que aparece después, de lo que yo ya no estoy informado. De esto me enteré por los periódicos tiempo después, de las acusaciones que se le hacen a Cuauhtémoc; hay muchas versiones, no nos vamos a poner de acuerdo. El otro acuerdo fue con el PAN, y empieza el cogobierno PRI-PAN, ese PRI salinista y sus secuaces que siguen hasta hoy, esta tecnocracia neoliberal conservadora, que esta mimetizada con la derecha panista.”

Ese fue el inició el proceso de apertura política en el sistema, culminando con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y la ciudadanización electoral, de este modo ya no es importante para el sistema en sí en algún momento hubo indicios de fraude electoral, la importancia radica en enmendar el daño ofreciendo mejores perspectivas para futuros procesos electorales. Entonces si el Gobierno en turno rompió con las reglas del juego político, no resarcirá las ofensa con una nueva elección, o con la anulación de los comicios, nunca será depuesto el presidente que haya sido impuesto en contravención de la voluntad ciudadana y sustituido por el candidato agraviado, esto equivaldría a negar la reproducción del propio sistema con el consiguiente colapso.

Tenemos que el sistema ofrece como compensación a los agravios del pasado, mejorar las condiciones para el futuro, mediante concesiones que antes eran inadmisibles, y con ello se brinda una esperanza a las fuerzas políticas que en otros procesos electorales tendrán mejores perspectivas. Esto obliga a que el sistema admita nuevos elementos para lograr su autopoiesis como sucedió en los siguientes procesos electorales. La apertura del sistema consigue atemperar de momento el encono de las fuerzas políticas agraviadas, así como evitar que el funcionamiento de los partidos políticos sea basado en el *revanchismo*.<sup>356</sup>

### 3.1.3. Reforma de 1989- 1990

La reforma electoral de 1989-1990, transformó la participación ciudadana como participante activo, entendiéndose ahora, que el ciudadano no solo, participara en la jornada electoral mediante la emisión del voto, sino que

---

<sup>355</sup> Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo, *op. cit.*, p. 27.

<sup>356</sup> Término definido por Bobbio como el discurso político que persigue la pronta recuperación de derechos arrebatados por otro; implementado como discurso oficial de Francia tras la derrota en la guerra franco-prusiana en 1868, mismo que sirvió como base ideológica en la primera guerra mundial.

ahora el ciudadano participa como organizador de la jornada electoral. Esto se ve reflejado desde la figura del Consejero, que cumplirá por mandato de los representantes populares, es decir de los Diputados, percibiendo un sueldo por su labor en su calidad de servidor público<sup>357</sup>, hasta el funcionario de casilla (último bastión en el ejercicio electoral) el cual únicamente el día de la jornada electoral será la autoridad electoral en la casilla que tenga asignada entendiéndose esta función como el desempeño de un cargo honorífico, en cumplimiento a sus obligaciones cívicas – ciudadanas, por lo que solo perciben una ayuda para alimentos en día de su desempeño en la jornada electoral, en la integración de mesas de casilla.

En 1989 ocurre un evento relevante de primer orden, inédito en la política posrevolucionaria: El triunfo del PAN en la elección de Gobernador en Baja California Norte. El triunfo de un candidato de un partido de oposición generó un cambio sistémico, toda vez que demostró que el sistema político era capaz de aceptar y asimilar una derrota electoral. Asimismo, aparece en el sistema político un elemento que no tenía referente: *La volatilidad del voto*, que consiste en el cambio radical en la preferencia electoral de los ciudadanos de un proceso electoral a otro<sup>358</sup>

La victoria del PAN en Baja California Norte, tuvo consecuencias mayúsculas precisamente por su impacto en el sistema: Por una parte mostraba una renovada capacidad competitiva de ese instituto político y por la otra el gobierno quería mostrar su flexibilidad y una capacidad de apertura para realizar las necesarias reformas político-electorales. Esto propició las condiciones para que el gobierno, y los partidos PRI y el PAN llegaran a acuerdo políticos, sin intervención del recién fundado PRD.<sup>359</sup>

El PRD configuró su línea política antes de la toma de posesión del presidente Salinas. Su tesis central era la ilegitimidad del nuevo gobierno. Esto

---

<sup>357</sup> Salario equivalente al de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la nación, por mandato constitucional, establecido en el propio artículo 41 fracción III.

<sup>358</sup> El candidato del Partido Acción Nacional Ernesto Rufo Appel revirtió la tendencia electoral que un año antes había favorecido a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato a la presidencia del Frente Democrático Nacional.

<sup>359</sup> El Partido de la Revolución Democrática PRD surgió del Frente Democrático Nacional: El Partido Mexicano Socialista se disolvió para formar el PRD. El PFCRN, PARM y PPS, decidieron conservar su identidad y no se fusionaron al nuevo instituto político. Sin embargo muchos militantes de estos partidos se cambiaron al nuevo partido político, fortaleciéndolo y condenando a los otros partidos a la extinción en futuras elecciones.

dificultó que el PRD concurriera a negociaciones con el PAN y con un Gobierno que consideró ilegítimo. Esto explica por qué las modificaciones a 7 artículos constitucionales, fue producto de una negociación PRI y PAN. En la presentación de la iniciativa de reforma constitucional, el PRD se opuso abiertamente secundado por el PARM y PPS. El cambio constitucional requirió del voto de uno solo de los partidos opositores (PAN) y esto constituyó por sí mismo un hecho político sin precedentes y de la mayor importancia.

La reforma Constitucional fue discutida en la Comisión de Puntos Constitucionales, donde se aprobaron los siguientes puntos:<sup>360</sup>

1. Reforma al artículo 41 respecto a la función electoral (antes contenida en el artículo 60);
2. Proceso electoral es una función estatal y pública;
3. Los responsables de la organización y vigilancia de las elecciones son los órganos del estado con intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos;
4. El organismo encargado de este proceso debe ser de carácter público;
5. Dotado de autoridad;
6. Debe ser un organismo profesional. Autónomo en sus decisiones;
7. Principios rectores de certeza, imparcialidad y objetividad;
8. Integración de los organismos por personal calificado;
9. Funciones electorales remuneradas salvo los casos y niveles que señale la ley. Mediante Adición del artículo 5 de la Constitución, se estableció “que las funciones electorales y censales serán retribuidas si se realizan profesionalmente.”Este constituyó el punto de partida para la profesionalización de las funciones electorales;
10. Padrón electoral confiable. En este sentido cobra relevancia una antigua propuesta de PAN que consiste en el Registro Nacional Ciudadano, mediante la modificación del artículo 36 de la Constitución se estableció que:

“La organización y el funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de

---

<sup>360</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990 y fueron modificados los artículos 5, 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3ª de la Constitución Federal.

interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en términos que establezca la Ley.”<sup>361</sup>

Asimismo, en materia de calificación de elecciones, se estableció la permanencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral, pero con un cambio estructural, donde ahora funciona en pleno y en salas. Fueron afinadas las funciones del Tribunal, se crearon las Salas Locales, con lo que se avanzaba en materia de descentralización de funciones, sin embargo los partidos políticos no pudieron superar el esquema de autocalificación de las elecciones seguía vigente.<sup>362</sup>

El producto más significativo de la reforma fue el Instituto Federal Electoral, significó la esperanza de tener un avance en materia democrática y de legitimación política, fue una respuesta a las demandas de la sociedad civil, de contar con un organismo electoral imparcial y que pudiera brindar la confianza que el anterior órgano encargado de organizar y vigilar las elecciones no pudo cumplir.

El cambio de paradigma, de una autoridad eminentemente estatal a un organismo autónomo, produjo una transformación del sistema político, el nexo estructural entre política y derecho que constituye precisamente la Constitución Política, produjo una transformación en ambos sistemas.

La autonomía de la nueva institución electoral presupone que el Estado delegó la función de organizar y vigilar los procesos electorales a un órgano imparcial, que basa su funcionamiento en la transparencia, es decir busca superar la opacidad de la anterior Comisión Federal Electoral, mediante la confianza de la población en los procesos de legitimación política.

El órgano superior se integraría por Consejeros y Consejeros Magistrados designados, cuyo nombramiento recaía en los poderes Legislativo y Ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos. La elección de Consejeros magistrados se verificaba mediante aprobación de dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados. En caso de empate se verificaría mediante insaculación de los propuestos. Los 6 consejeros

---

<sup>361</sup> Como medida preventiva se estableció en el artículo segundo transitorio que *En tanto no se establezca el Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales. De ese modo aquel registro quedó congelado de manera indefinida.*

<sup>362</sup> *Supra*, p. 119.

magistrados debían de reunir los mismos requisitos de elegibilidad que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>363</sup>

Esta nueva estructura sentó las bases de profesionalización del servicio electoral y de la ciudadanía en los procesos electorales. La operación electoral práctica, quedó a cargo de técnicos especialistas en la materia, sujetos a evaluaciones permanentes y a una continua capacitación para desempeñar mejor sus tareas.

En esta etapa la presidencia del órgano central seguía a manos del Secretario de Gobernación, en calidad de representante del poder ejecutivo, se contaba con presencia activa de cuatro representantes del poder legislativo uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada Cámara, representantes de los partidos políticos en proporción a su votación, teniendo un máximo de 4 representantes por partido.<sup>364</sup>

La conformación del órgano central del IFE, se integro mediante una doble estructura, compuesta por dos por órganos colegiados.

CONSEJO GENERAL	JUNTA GENERAL
Presidente/ Secretario de Gobernación. Dos Diputados Dos Senadores Seis Consejeros Magistrados Representantes de los partidos con asiento en el Congreso: 4 PRI 2 PAN 1 PRD, PPS, PFCRN, PARM Representantes de los partidos políticos con registro. 1 PDM, PRT, PT, PEM.	Director General Secretario General Directores Ejecutivos: Registro Federal de Electores Organización Electoral Capacitación Electoral y Educación Cívica Prerrogativas y partidos políticos Servicio Electoral Profesional Administración.

<sup>363</sup> Estos funcionarios tenían la función de neutralizar los sesgos partidarios en el Consejo General de IFE, e inclusive la Ley disponía que cada vez que se incorporara un representante de partido al Consejo General, se agregaría un nuevo Consejero Magistrado, de una lista aprobada previamente por la Cámara de Diputados.

<sup>364</sup> La asignación de representantes era de esta manera. 1 representante de 1.5% a 10% de votos, 2 representantes entre 10% a 20%, 3 representantes entre 20% y 30%, y 4 representantes por más del 30% de votos.

Cada una de estas áreas respondía a cada uno de los temas y tareas vitales para la función electoral. Los Directores Ejecutivos no pertenecían al Servicio Electoral Profesional.<sup>365</sup> Esta doble estructura, da existencia a un órgano operativo que responderá ante un órgano político, la Junta responderá ante el Consejo.

Como mecanismo de transparencia, se ideó el Programa de Resultados Electorales Preliminares *PREP*, que permite contar con los resultados preliminares veraces de las elecciones federales en el día que se realizan. El sistema cuenta todos los votos de la mayoría de las casillas a partir de las actas de escrutinio que se pegan a las urnas electorales. Las actas de escrutinio contienen el resultado del conteo de los votos en la casilla correspondiente, después de que son contadas por los ciudadanos responsables de las casillas en presencia de los representantes de los partidos en cada una de ellas. Una copia de esa acta se le entrega a cada uno de los representantes de los partidos en el momento del cierre de la casilla electoral, mientras que una copia adicional es la que se coloca dentro de un sobre y se adhiere al exterior del paquete electoral.

Los resultados del PREP carecen de validez oficial para determinar el ganador de los comicios, siendo su objetivo el de señalar la tendencia que tomarán los cómputos distritales oficiales. La premisa fundamental que da origen al PREP es que los ciudadanos puedan conocer en forma aproximada el resultado que se tendrá en el conteo oficial, para tener la transparencia y certeza del mismo. Este programa se aplicó por vez primera en la elección presidencial de 1994.

En adición al PREP, Se ideó otro mecanismo para garantizar la transparencia, denominado Conteo Rápido *quick count*, consiste es una técnica estadística que se utiliza para estimar el posible resultado de una elección antes de que se den a conocer los resultados oficiales a través del recuento de la totalidad de votos emitidos. El conteo rápido es un ejercicio de registro de los datos sobre resultados de una elección en una muestra de centros de votación seleccionada conforme métodos probabilísticos. Como resultado de estos ejercicios, es posible conocer la estadística de los resultados de una elección.

---

<sup>365</sup> Se buscaba combinar la profesionalización de los operadores con el personal de confianza quienes eran los responsables de responder ante el Consejo General.

La certeza estadística de estos ejercicios depende del tamaño y aleatoriedad de la muestra que se tome.

Los resultados de un conteo rápido pueden ser reportados como estimaciones puntuales o como rangos de estimación para la votación de cada contendiente. Si los rangos para dos o más candidatos con posibilidades de haber resultados ganadores se *intersectan*, no se puede definir un ganador por este método *too close to call*, por lo que suele no reportarse el resultado del ejercicio para evitar confundir al público interesado.

Normalmente, se ubican recolectores de información en el exterior de los centros de votación en muestra para recabar los datos al cierre del proceso de cómputo de votos en dichos centros. Los datos son transmitidos vía telefónica o por medios informáticos a centros de acopio, donde son procesados y analizados para generar los estimadores del resultado.

La transformación de la estructura electoral, partiendo de un órgano que garantizaba la autopoiesis del sistema de partido hegemónico a uno órgano dotado de autonomía, genero que se incorporaran elementos antes desconocidos en una contienda electoral, fincándose estructuras que persisten en la actualidad y representan una problemática que impiden una autentica legitimación democrática en nuestro sistema político.

La serie de *candados*, para evitar fraudes electorales y transparentar la elección derivado de las reforma de 1989 -1990, dio pie a la inclusión al sistema de elementos del entorno que antes de eso no tenían una participación activa, y que ahora precisan su intervención para evitar algún posible cambio en el *status quo*.

#### 3.1.4. Proceso electoral de 1994.

En el ámbito electoral, en 1994, se contaba con el órgano que ofrecía buenas perspectivas de transparencia e imparcialidad, consistente en el IFE, ya había tenido intervención en su primer proceso electoral en las elecciones intermedias de 1991, con un desempeño aceptable. Por otro lado ya se había ensayado en el Estado de México, un ejercicio democrático sin precedentes. El sufragio mediante la Credencial Para Votar con Fotografía,<sup>366</sup> sin que ello hubiera colapsado al sistema. Entonces, y con el antecedente de que el PRI

---

<sup>366</sup> Utilizada por vez primera en la elección a Gobernador del Estado de México en el año de 1993, siendo candidato ganador Emilio Chuayffet Chemor, ex Director General del IFE.

podía ceder espacios de poder mediante elecciones libres, quedaba abierta la posibilidad de obtener un triunfo democrático que en 1988 era imposible concebir.

Sin embargo la reforma constitucional de 1989-1990, no había satisfecho todas las demandas de los actores políticos, por ello fue complementada por dos reformas que siguieron en el año de 1993 y una última en el año de 1994. La del año de 1993 estableció la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), dispuso reglas en cuanto a la asignación de diputaciones de Representación proporcional y suprimió la renovación por mitades del senado.<sup>367</sup>

La reforma del año de 1994, se publicó en el mes de abril<sup>368</sup> tuvo como objetivo reforzar la integración del IFE y del TRIFE, en un esfuerzo de afianzar las instituciones democráticas en un entorno de turbulencia política donde estaba amenazada la convivencia pacífica.

Por otro lado, las elecciones de 1994 se llevaron a cabo en un ambiente político tenso, toda vez que el entorno se encontraba desmedidamente agitado por una serie de acontecimientos que producían la percepción de que el sistema electoral podía ser rebasado por la turbulencia política producida por dos acontecimientos principalmente. El alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional<sup>369</sup> y el asesinato del candidato del PRI Luis Donaldo Colosio en Tijuana.

Para contextualizar el orden de los acontecimientos, tenemos primeramente que previo al alzamiento zapatista de enero de 1994, Luis Donaldo Colosio, fue designado (*destapado*) el 28 de noviembre de 1993. Derivado de ese nombramiento, Manuel Camacho Solís, que era uno de los

---

<sup>367</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993 y fueron modificados los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Federal.

<sup>368</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994 y fueron modificados los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y octavo del artículo 41 de la Constitución Federal.

<sup>369</sup> El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) es una organización político-militar cuyo mando tiene por nombre Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General (CCRI-CG) del EZLN, derivado de su composición mayoritariamente indígena. Salió a la luz pública en el estado de Chiapas el 1 de enero de 1994 al tomar varias cabeceras municipales el mismo día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los analistas ubican a este movimiento a la par de otros de la llamada posguerra fría, tales como el *Sin Tierra* brasileño, el *Piquetero* argentino, el *Cocalero* boliviano, el *Okupa* europeo, o el *Antiglobalización* de sectores de las sociedades urbanas; ligados a un discurso contracultural que algunos autores identifican con una supuesta Generación Z (Zapatismo) de movimientos de izquierda y anticapitalistas que no buscan, a diferencia de otros movimientos, la toma del poder estatal.

aspirantes a la candidatura, públicamente se negó a felicitarlo en evidente reproche al sistema, situación que no tenía precedente en la historia del modelo de partido hegemónico.<sup>370</sup>

Ahora bien, luego del levantamiento zapatista, Manuel Camacho Solís fue designado por el presidente Salinas como *Coordinador para el Dialogo en Chiapas*, es decir era el negociador con el EZLN que buscaría una salida pacífica al conflicto y evitaría la guerra civil. Este contexto afectó seriamente la campaña presidencial de Colosio, toda vez que hizo que el centro de la atención de la opinión pública fuera Camacho y no el candidato presidencial del PRI. Posteriormente Colosio fue asesinado el 23 de marzo. Con sólo cuatro meses antes de la elección, el PRI tenía serios problemas para reemplazar la candidatura, al no poder cumplir con el requisito constitucional de que ningún candidato presidencial puede ejercer un puesto público durante los seis meses anteriores al día de la elección; esto inmediatamente descalificó a todos los miembros del gabinete, donde estaban la mayor parte de los posibles sustitutos. Entre los pocos candidatos potenciales disponibles, fue designando(*destapado*) el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, quien había renunciado como Secretario de Educación Pública para servir como coordinador en la campaña de Colosio.

La premura de la campaña presidencial de Zedillo, obligaba a tomar acciones eficaces para evitar una derrota electoral del partido hegemónico. Se tenía un sistema político que admitía la legitimación por medio del voto y un entorno agitado por los acontecimientos violentos, lo que precisó que el sistema para su autopoiesis incorporara dos elementos novedosos que hasta antes no eran imprescindibles: la comunicación masiva y la ingeniería financiera.

Es muy importante señalar que en este contexto intervienen el capital financiero y la cúpula empresarial que antes formaban parte del entorno, el mismo sistema los incluye y su función es determinante, toda vez que a pesar de que son intrusos en un sistema político tienen rápido y fácil acceso al poder, e invierte la función en el presidencialismo. Ahora el presidente no será el *alter*

---

<sup>370</sup> García, Carola y Figueiras Tapia Leonardo, *Medios de comunicación y campañas electorales 1988-2000*, México, UNAM, 2006, p. 135.

y los demás estructuras el *ego*, sino que el rol pasa a ser ocupado por el capital, en un entorno globalizado con ideología neoliberal.

Las reformas constitucionales, produjeron que ahora exista la posibilidad real de cambio en el Código gobierno/oposición. A partir de ese proceso electoral existía la posibilidad de que el PRI perdiera el poder en las urnas. La existencia de candados legales imposibilita el ejercicio de las viejas prácticas, por ello se precisa una campaña de influencia masiva sobre la población la cual sólo puede llevarse a cabo por conducto de los medios electrónicos de comunicación, cuyos servicios no son gratuitos, por el contrario se precisa de una erogación millonaria de recursos financieros o bien la cesión de prerrogativas por parte del gobierno a cambio de una línea comunicativa afín a los intereses electorales del partido oficial. Aparecieron nuevas estrategias de comunicación como el denominado “*Combo televisivo*” que consiste propaganda pagada disfrazada de información noticiosa.<sup>371</sup>

Alejandro Encinas señala:<sup>372</sup>

“La historia del manejo discrecional de la concesión estatal, los favores fiscales, apoyos ideológicos y políticos. Desde esa empresa (Televisa) se realizan anuncios en excelencia, se difunde la propaganda oficial, o se dictan consignas que se intentan convertir en verdades. Televisa ha crecido a imagen y semejanza del gobierno priísta; desde el poder se ha cobijado y alentado a esa empresa, de tal forma que su perfil eminentemente mercantil, su funcionamiento mayoritariamente acrítico, su afinidad con la ideología oficial, la ha facilitado pasar de una empresa sin mensaje a un poder privado capaz de arrebatarle al Estado sus responsabilidades en materia de comunicación social.”

Encinas expuso cifras respecto a las ganancias de Televisa: 200 millones de dólares en 1992, con una afiliación de 47 empresas afiliadas dentro del campo de la comunicación, un complejo sistema de comunicación satelital, gracias a las concesiones gubernamentales que incluyeron 62 canales de televisión a un costo mucho menor de lo que se le vendió a Televisión Azteca los canales que se le asignaron.<sup>373</sup>

Tenemos que salió a la luz pública, la llamada cena de *la charola*, celebrada el 23 de febrero de 1993, donde el presidente Salinas les solicitó a los grandes empresarios, aportaran la cantidad de 25 millones de dólares cada

---

<sup>371</sup> Villamil, Jenaro, *Si yo fuera Presidente, El reality show de Peña Nieto*. México, Grijalbo, 2009, p. 46.

<sup>372</sup> Encinas, Alejandro, citado por Carola y Figueiras Tapia Leonardo, *op. cit.*, p. 161.

<sup>373</sup> García Carola y Figueiras Tapia, Leonardo, *op. cit.*, Nota al pie 169, p. 162.

uno para la campaña presidencial. Posteriormente se tiene documentado que defraudadores financieros como Carlos Cabal Peniche destinaron parte de los recursos mal habidos a la campaña presidencial.

Asimismo, se encuentra documentado que el entonces Secretario de Finanzas del PRI, Oscar Espinoza Villareal, operó una compleja red financiera que distribuía las aportaciones prohibidas por ley por conducto de *empresas fantasmas*, mediante préstamos concedidos por algunos bancos como Banca Unión (dirigido por Cabal Peniche) que se prestó a la simulación de actos para la realización de depósitos difíciles de auditar, concentrando finalmente con la trasmisión de recursos a fideicomisos del PRI, que distribuirían los fondos a la campaña de Zedillo.

En diversas investigaciones periodísticas se documentó que el propio Cabal Peniche aportó mediante los desfalcos a Banca Unión la cantidad de 20 millones de dólares para las campañas de Colosio y de Roberto Madrazo en Tabasco y posteriormente dio otros 5 millones de dólares adicionales para la campaña de Zedillo.<sup>374</sup>

Este tipo de disparidad financiera hace realmente inequitativa la competencia electoral: en la elección de 1994, el tope de campaña era demasiado elevado (135 millones de pesos), resultando más grave que el PRI fue acusado de haberlo rebasado por mucho, se calcula que alrededor del equivalente a 700 millones de dólares, aunque existen estudios que sugieren que se gastaron 1200 millones de dólares en esa campaña. A este respecto Santiago Creel destaca: "El propio presidente Ernesto Zedillo reconoció con mucha claridad, después de su elección que surgía de un proceso legal pero inequitativo."<sup>375</sup>

---

<sup>374</sup> Sobre el particular Carlos Cabal Peniche declaró lo siguiente: "La intervención administrativa de los bancos sucedió el 26 de julio de 1994. Entre mayo y agosto, 14 millones 619 mil 965 (de pesos) fueron pagados al PRI y a proveedores del PRI luego de recibir presión por parte de funcionarios del PRI. Aproximadamente la mitad (de esa cantidad) fue pagada antes de la intervención y la (otra) mitad después de esa fecha. Los 14.6 millones de pesos incluyen el millón de pesos que doné en lo personal a la Cuenta del Fideicomiso del PRI número 1718-0 de Banca Cremi. Durante junio, julio y agosto, el Banco Unión pagó 5 millones 172 mil 49 pesos y Banca Cremi 7 millones 41 mil 178 pesos al PRI, a grupos del PRI y a proveedores del PRI. Otro millón 406 mil 708 pesos fue pagado en junio y julio luego de solicitudes hechas por Carlos Salomón, quien era entonces asesor de prensa del presidente. Esto fue para pagar relojes, llaveros, agendas, portaplumas, reglas y destapadores del PRI." Fuente: Periódico Reforma. 11 de julio de 1999.

<sup>375</sup> Aristegui, Carmen y Trubulsi, Ricardo, *op. cit.*, p. 85.

Para Bidart Campos el criterio de riqueza, disfraza a un sistema afín con el uso de la fuerza, en cuanto privilegia al sector económicamente fuerte en desmedro del económicamente despotenciado o débil, al que cercena toda posibilidad de expresión y decisión, “de donde ya damos cuenta que si un sistema de sufragio – que aparentemente siempre parece participativo – descansa en selecciones tan arbitrarias y sectoriales como las de la capacidad económica, ese sistema burla la participación total de la sociedad aunque se canalice mediante el voto.”<sup>376</sup>

La ingeniería financiera, sentó las bases de reproducción sistémica que en las posteriores elecciones siguió prevaleciendo, usar el dinero en forma desmedida para garantizar la obtención del poder político. Tenemos que el rebase de los topes resulta en una infracción impune, derivado a la complejidad para su acreditación, por ello el sistema al abrirse a la voluntad universal plasmada en las urnas, permite la inclusión del dinero, produciendo una carrera frenética en inyección de capital. Esto explica también el fenómeno del aumento desproporcionado de representación de capital en el Congreso,<sup>377</sup> toda vez que los inversionistas electorales consiguen para sus operadores espacios de representación.

Bidart Campos establece que la intervención del poder económico por si mismo genera distorsión en los procesos legitimadores y hace inequitativa la contienda electoral:<sup>378</sup>

“El poder económico, que es un poder social y, por ende, un poder sectorial y parcial, asentará su hegemonía en detrimento de quienes no lo comparten y no pueden acceder a sus cuadros, o cual es también y a la vez una causa de marginamiento y de discapacitación política... Lo defectuoso es que un poder social distorsione las reglas del juego que presuponen igualdad de oportunidades políticas para formar el poder total. Y lo más importante: que la capacidad política no esté indisolublemente unida a un poder social que despotencia al resto de la sociedad.”

### 3.1.5. Reforma de 1996.

Con la reforma de 1996<sup>379</sup> se sustrajo al Secretario de Gobernación de la estructura del IFE, con eso se reforzaba la autonomía del órgano electoral,

---

<sup>376</sup> Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, 27.

<sup>377</sup> *Infra*, p. 200.

<sup>378</sup> Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p. 42.

suprimiendo de manera formal la intervención de la Presidencia de la República de manera directa en los procesos electorales. Asimismo, la estructura y funcionamiento del IFE, quedó plasmada mediante un *pacto electoral*, cuyo contenido fundamental se estableció en tres ejes.<sup>380</sup>

- a) Imparcialidad de las autoridades electorales, tanto de las organizadoras de la elección, como de la autoridad jurisdiccional;
- b) Tipificación de delitos electorales en el código penal y el establecimiento de una fiscalía especial para investigarlos y perseguirlos; y
- c) Mayor equidad en el financiamiento a los partidos políticos, en el acceso a los medios de comunicación masiva y en el establecimiento de gastos de campaña.

Resulta fundamental que en la reforma del año de 1996, se eliminó al Secretario de Gobernación de la estructura del Consejo General, y la propuesta presidencial de Consejeros Magistrados, quedando en su lugar un Consejero Presidente y 8 Consejeros Electorales. Estamos ante un cambio estructural donde el Presidente de la República ya no tiene intervención directa por conducto del Secretario de Gobernación, ni indirecta por los Consejeros Magistrados propuestos por él para su posterior aprobación en el Congreso.

Asimismo se dio apertura democrática al Distrito Federal, donde desaparece la figura de Regente, sustituida por un Jefe de Gobierno electo por sufragio universal. Asimismo, los Jefes Delegacionales, ahora son electos por la vía democrática.

### 3.1.6. Proceso electoral del año 2000.

Las elecciones de 2000 son consideradas como un *parteaguas* en la historia de México, debido a que por primera vez en la era moderna de México el Partido Revolucionario Institucional resultó derrotado en una elección presidencial, desde su fundación en 1929, todos los presidentes mexicanos

---

<sup>379</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 y fueron modificados los artículos 35 fracción III, 36 fracción III, 41, 54 fracciones de la II a la VI, 56, 60,74 fracción I, 94, 99,101, 105 fracción II, 108, 110, 111, 116 fracción II y 122; asimismo se adicionaron los artículos 98, 105 y 116; y se derogó la fracción VI de artículo 73 de la Constitución Federal.

<sup>380</sup> Villamil, Jenaro y Scherer, Julio, *La Guerra sucia de 2006, Los Medios y los Jueces*, México, Ed. Grijalbo, 2007, p. 19.

habían sido los candidatos de este partido, siendo precisamente la función del sistema de partido hegemónico.<sup>381</sup>

Ahora bien, el proceso de transformación iniciado en 1988, culminó con el cambio de rol en el código Gobierno/Oposición, el PRI pierde la presidencia y la oposición de derecha asume el poder. Esto representaba perspectivas esperanzadoras en los ideales democráticos. Sin embargo, el sistema ya se encontraba orientado a la función del capital, que ya no consistía en una emergencia operativa, sino ahora forma parte del sistema electoral. La apertura al financiamiento impune en el rebase de los topes de campaña, no iba a ser una herramienta exclusiva del PRI, sino que está abierta al capital financiero quien apoyará al candidato que le ofrezca mejores perspectivas para la reproducción del sistema económico.

Así que fue documentado que además del candidato del PRI, ahora también el del PAN recurrió al soporte financiero ilegal para obtener el triunfo en las urnas. Constituyó un escándalo político el financiamiento de campaña obtenido mediante la asociación fundada para tal efecto, denominada *Amigos de Fox*.

El señalamiento de acciones indebidas en la campaña de Vicente Fox consiste en que su asociación encargada de la captación de recursos operó la ingeniería financiera por conducto del empresario Lino Korrodi, quien fue acusado de recaudar millones de dólares para la campaña de organismos que tienen prohibido aportar fondos para tal fin, como lo son asociaciones religiosas, sociedades mercantiles, entidades públicas, aportaciones del extranjero tanto de personas físicas como empresariales. A semejanza de la operación para la campaña de Zedillo en 1994, las aportaciones ilegales fueron distribuidas y canalizadas por conducto de fideicomisos.<sup>382</sup>

Asimismo, se verificó otro escándalo derivado del financiamiento de la campaña del candidato del PRI denominado *Pemexgate*. En 2001 se descubrió

---

<sup>381</sup> Los resultados de esa elección fueron los siguientes: Alianza por el Cambio (PAN PVEM) Vicente Fox Quesada 42.52% PRI Francisco Labastida Ochoa 36.11% Alianza por México (PRD, PT, Convergencia, PAS, PSN) Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano 16.64% Partido del Centro Democrático, Manuel Camacho Solís 0.55% PARM Porfirio Muñoz Ledo 0.42, Democracia Social Gilberto Rincón Gallardo 1.58%.

<sup>382</sup> La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales desechó la demanda contra Amigos de Fox, declaró el ejercicio de la no acción penal y no citó a declarar a ninguno de los acusados. El único llamado a declarar fue Pablo Gómez, legislador del PRD, quien fue el que interpuso la denuncia.

que fondos provenientes del sindicato de trabajadores de la compañía petrolera mexicana, Petróleos Mexicanos (PEMEX), fueron utilizados para financiar la campaña presidencial de Francisco Labastida. A pesar de que los responsables no fueron presentados ante la Justicia, el partido fue multado por el IFE con 1000 millones de pesos mexicanos (alrededor de 90 millones de dólares estadounidenses).

En las operaciones financieras de las campañas del año 2000, encontramos que no hubo responsables que fueran consignados a pesar de que constituye un delito electoral esa práctica y de las protestas tanto de la opinión pública como de la izquierda mexicana, ambos casos quedaron impunes.

De lo anterior encontramos que la reproducción del funcionamiento financiero iniciado en la elección de 1994, persistió en las subsecuentes elecciones, toda vez que el sistema así lo permite, siendo más grave que abre la puerta a la inclusión de financiamiento ilegal (crimen organizado, asociaciones religiosas, empresas mercantiles, donaciones provenientes del extranjero), cuya fiscalización resulta complicada.<sup>383</sup>

Una novedad resultó la prematura politización en las gestiones de gobierno. Esto significa que en términos de Luhmann el sistema produce una autointerrupción en el momento de las elecciones con un futuro desconocido en tanto se den a conocer los resultados electorales, entonces se verificara el cambio en el código Gobierno/Oposición en caso de que exista un intercambio de los operadores del sistema.<sup>384</sup> Esta autointerrupción está estrechamente ligada al espacio temporal que abarca desde la preparación de las elecciones hasta la calificación de las mismas, esta no puede ser demasiado amplia pues la incertidumbre de quien será el nuevo operador atrofia al sistema en sí. Al Estado se le dificulta cumplir con su función de servicio público, toda vez que está subordinado al entorno electoral, donde la preocupación fundamentalmente consiste en saber a ciencia cierta que operador desempeñara el rol de gobierno.

---

<sup>383</sup> Actualmente, el penúltimo párrafo de la fracción V del Artículo 41 constitucional establece un Órgano Técnico de Fiscalización facultado para superar las limitaciones del secreto bancario, fiduciario y fiscal en lo referente a las finanzas de los partidos políticos y las erogaciones de campañas electorales.

<sup>384</sup> *Supra* p. 49.

En la época del partido hegemónico, la agitación pre electoral se orientaba para el momento del *destape*, aproximadamente un año antes de las elecciones. Esta agitación estaba vinculada a saber quién iba a ser el candidato del partido oficial, que en términos prácticos significaba que el *destape* consistía en la legitimación. Este se verificaba aproximadamente ocho meses antes de las elecciones, y la función de gobierno se encaminaba a procurar un proceso electoral pacífico en todas sus fases: preparación de la elección, jornada electoral y declaración de validez. A este espacio temporal se le conoce como *tiempos políticos* y el Estado había asumido la función de operar con ese entorno electoral y superar las paradojas que el propio sistema arrojaba, tomando en cuenta que la temporalidad no era muy amplia y la elección en sí ofrecía perspectivas esperanzadoras para las siguientes administraciones.<sup>385</sup>

Ahora bien, para la elección del año 2000, la campaña había iniciado con 3 años de anticipación. El entonces Gobernador de Guanajuato y posterior triunfador en la elección del año 2000 Vicente Fox Quesada inició su campaña presidencial, haciendo proselitismo en la Central de Abastos de la Ciudad de México y otros centros de afluencia de futuros electores en el año de 1997. Inició su campaña el día de las elecciones intermedias. Vicente Fox recuerda: “El domingo 6 de julio de 1997 hice pública mi decisión de lanzarme por la candidatura del PAN a la Presidencia de la República.”<sup>386</sup>

Posteriormente en 1998 el Gobernador de Tabasco Roberto Madrazo, se encontraba en franca campaña de promoción personal con recursos del erario, mediante spots televisivos. El gobernador Manuel Bartlett de Puebla se autoproponió como candidato, y eso obligó al PRI a ensayar una contienda interna sin precedente en ese partido, donde se sumaron Francisco Labastida y Humberto Roque, a los que la prensa denominó *los 4 fantásticos*.

Tenemos que las reformas electorales a partir de 1989, otorgaron la posibilidad de acceder al poder por medio del voto y para su consecución se

---

<sup>385</sup> Los tiempos electorales coinciden con la llamada *crisis de final de sexenio*, que consistían en la evidencia de las paradojas no superadas que el propio sistema político arrojaba. Esto se puede verificar mediante un recuento del final de las administraciones presidenciales de Díaz Ordaz a la fecha. En 1970, persistían los problemas derivados de la represión estudiantil de 1968, en 1976 la devaluación del peso de \$12.50 a \$24.00, en 1982 el Estado se encontraba en una seria crisis, endeudamiento externo y serias devaluaciones, en 1988 crisis política derivada de los conflictos poselectorales, en 1994 alzamiento del EZLN y magnicidio de Colosio.

<sup>386</sup> Aristegui Carmen y Trabuasi, Ricardo, *op. cit.*, p. 151.

incorporó al sistema la exacerbada inyección de capital, pero a su vez amplió notoriamente la temporalidad de la interrupción del sistema autoproducida, es decir que los tiempos políticos ya no son de un año sino de tres, en una administración de 6 años de duración. En este contexto la politización de la gestión pública tiene una vigencia de la mitad del periodo de mandato constitucional. Para contrarrestar esto se han hecho reformas al COFIPE a efecto de regular temas que antes no preocupaban al sistema político, como son topes de campaña, regulación de precampañas, topes de gastos de precampaña, y demás, sin embargo el sistema admitió la politización permanente y por ello reproducirá su funcionamiento en este sentido a pesar de que no se encuentre ajustado a derecho, lo cual se ha verificado se subsecuentes procesos electorales.

Por lo anterior, gobierno se encuentra atrofiado para realizar sus programas toda vez que el rango electoral se amplió demasiado en el tiempo. Así como el proceso electoral de 1994 sentó las bases para la intromisión desmedida del capital, el proceso del año 2000 permitió la ampliación de los tiempos políticos haciendo que materialmente todos los tiempos sean políticos y que la función pública no solo se encuentre subordinada al capital sino al ejercicio electoral.

### 3.2. ENTROPÍA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El término de *entropía* proviene de los sistemas termodinámicos que refiere al grado de degradación o de descomposición de los elementos, el cual ha sido retomado por las ciencias sociales para identificar a un sistema en descomposición, su antítesis lo constituye la entropía negativa también conocida como *negentropía*.<sup>387</sup>

Ahora bien, cómo se anotó en el apartado que antecede, se verificó un proceso cíclico de reforma política después de cada proceso electoral que sirvió para resarcir los agravios inmediatos en materia pectoral a efecto de ofrecer mejores expectativas en futuros procesos democráticos. Sin embargo, este proceso de reformas derivó en una descomposición sistémica.

La incorporación de capitales al sistema electoral, con la posterior retribución de dividendos desde el poder público a los inversionistas, consiste

---

<sup>387</sup> Se hace manifiesta el vacío epistémico de las ciencias sociales que no son capaces de formular conceptos propios y necesitan orientarse a otras disciplinas para cubrir sus carencias.

en una práctica atribuida a Carlos Hank González como iniciador de la misma en la década de los sesentas y perfeccionada en los procesos electorales de finales del siglo pasado, precisamente cuando el cambio en la estructura electoral abrió la posibilidad de la reproducción del sistema mediante la intervención del capital privado. De acuerdo con Humberto Hernández Haddad, estudioso del tema, el legado que el político mexiquense dejó a la nación fue precisamente una red político-financiera: “Hank ha muerto, pero no termina el ciclo que inauguró por dos razones: construyó una alianza político-empresarial que retroalimenta las obras del poder político con los negocios privados”.<sup>388</sup>

Es importante destacar que previo a la elección de 1994, el sistema económico había sufrido una transformación sustancial: la política económica proteccionista fue cambiada a una política de libre cambio, se adoptó el sistema neoliberal, lo que impactó de manera directa al sistema jurídico y político. En cuanto al sistema jurídico, se realizaron las reformas necesarias para adoptar las nuevas reglas económicas: el 31 de mayo de 1989 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) el cual estableció la enajenación de las empresas paraestatales no estratégicas que por sus condiciones de viabilidad económica, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores públicos y privado”.<sup>389</sup>

La banca fue reprivatizada a principios de la década de los 90,<sup>390</sup> así como la industria paraestatal.<sup>391</sup> El proceso de transformación, fue objeto de severas críticas respecto a la falta de metodología con el que se distribuyó el patrimonio nacional en manos de empresarios. En el caso de la banca se asignó a grupos empresariales sin experiencia en el ramo y al igual que la industria paraestatal se enajenó a sujetos con vínculos políticos reconocibles,

---

<sup>388</sup> Villamil, Jenaro, *Si yo fuera Presidente. El reality show de Peña Nieto*, op. cit. p.41.

<sup>389</sup> López Obrador, Andrés Manuel, *La mafia que nos robo la presidencia... y el 2012*, México, Grijalbo, 2010, p. 17.

<sup>390</sup> El 27 de junio de 1990 se reformó el artículo 28 constitucional y se eliminó el párrafo quinto, que reservaba al estado la presentación del servicio público de banca y crédito. De igual forma, el 18 de junio de ese año aprobó la nueva Ley de Instituciones de Crédito, y el 5 de septiembre se promulgó el acuerdo que estableció los principios y las bases de la desincorporación bancaria, y que dio lugar a la creación del Comité de Desincorporación Bancaria. Fuente: López Obrador, Andrés Manuel, op. cit., p. 18.

<sup>391</sup> Del 31 de diciembre de 1988 al 31 de diciembre 1993, se enajenaron 159 empresas de participación estatal mayoritaria y 20 de participación estatal minoritaria; 62 activos y unidades industriales, así como 10 casos especiales, en los que se encontraron sociedades mercantiles de fomento. Se trato de la desincorporación de empresas como Telmex, Mexicana de Aviación, Televisión Azteca, Siderurgia Lázaro Cárdenas las Truchas, Altos Hornos de México, Astilleros Unidos de Veracruz, Fertimex, entre muchas más. Fuente: López Obrador, Andrés Manuel, op. cit., p. 21.

haciendo evidente la coparticipación de los negocios privados y política. Lo que necesariamente produjo la incorporación al sistema político de grupos de interés que pugnarán por la reproducción del mismo a efecto de no perder los privilegios obtenidos.

Lo anterior, apuntala la entropía del sistema político mexicano, toda vez que dinero invertido en la campaña electoral fue recuperado por los inversionistas, por conducto de programas de rescates financieros y empresariales como el Rescate Carretero o el FOBAPROA – IPAB, reduciendo a la política en auténtico negocio mercantil para las oligarquías.

Resulta de mayor gravedad que ante la crisis económica que inició a finales de 1994, el Estado se preocupara por subsidiar al sistema financiero que se encontraba en manos de los beneficiarios de las privatizaciones (que posteriormente financiaron la campaña electoral), dejando a la población en segundo término. Los pasivos del Fondo Bancario de protección al Ahorro, fueron cambiados a deuda pública,<sup>392</sup> lo que ocasionó que por una parte el Estado mexicano tuviera que asumir una carga que necesariamente afectaría la distribución de recursos en áreas productivas o de combate a la pobreza lo que propicia necesariamente se acentuó la desigualdad social, y por la otra se inició un círculo perverso en donde los desprotegidos son los que terminan financiando la llegada al poder de las oligarquías que los empobrecen.

Posteriormente, el sistema financiero sufrió cambios: de ser detentado por empresarios salinistas pasó a manos de la banca extranjera. En el gobierno de Vicente Fox se verificó la venta de Banamex en 12 mil millones de dólares libres de impuestos. De igual forma, se vendió Bancomer, en 10 mil millones de dólares al Banco Bilbao Vizcaya de España. Durante el sexenio de Fox, casi todos los bancos mexicanos fueron vendidos a inversionistas extranjeros, a quienes se les transfirieron los pagares del FOBAPROA y, han venido cobrando intereses millonarios por el servicio de esa deuda.<sup>393</sup>

---

<sup>392</sup> Zedillo, en su segundo informe de gobierno, aseguró que el costo del rescate financiero sería de 180 mil millones de nuevos pesos. En la madrugada del 12 de diciembre de 1998, con 325 votos del PAN y PRI, el FOBAPROA fue aprobado por el Congreso cambiándole la denominación a Instituto de Protección del Ahorro Bancario (IPAB) Al 31 de diciembre de 2009, el pasivo neto administrativo por esa institución ascendía a 755 mil 524 millones de pesos, monto que, se estima, solo podría ser cubierto en un plazo no menor de 70 años. Fuente: López Obrador, Andrés Manuel, *Op. cit.*, p. 28.

<sup>393</sup> López Obrador, Andrés Manuel, *op. cit.*, p. 36.

Los acontecimientos descritos, solo pueden ser concebidos como parte integral de un sistema en franca entropía, producto de la transformación del modelo económico que impactó al sistema político, valiéndose del sistema jurídico como herramienta para dotar de legalidad a las acciones que fortalecen a las oligarquías. En este apartado de desarrollarán los elementos que favorecen la descomposición del sistema.

### 3.2.1. *Partidocracia mexicana.*

Tenemos que las dirigencias de los partidos influyen notablemente en la voluntad de los legisladores de sus respectivos institutos políticos, girando instrucciones sobre el sentido de la votación y de la postura que deben adoptar sobre determinados temas. A este respecto el diputado Jesús E. Martínez Álvarez, ex coordinador parlamentario de Convergencia Partido Político Nacional señaló:

“A nadie le sirven legisladores que no representen a nadie, y que sólo respondan a intereses mezquinos partidarios para inclinar la balanza en su favor en una competencia desleal, en perjuicio no de otros partidos, sino en contra de lo que éstos representan cómo garantes del pueblo”.<sup>394</sup>

Entonces, que si bien es cierto que los legisladores fueron electos de acuerdo al perfil ideológico del partido que los postuló y que esta ideología será la base de su desempeño parlamentario, también lo es, que de acuerdo con la Teoría de la Representación, esta ideología la deben ejercitar a nombre de sus representado en primer término, y en segundo lugar a los intereses del partido que los postuló.

En este orden de ideas, los partidos políticos se han constituido en órganos de toma de decisiones, las cuales son ejercidas por conducto de sus legisladores en las cámaras subordinados a las dirigencias partidistas, este fenómeno es denominado por Alonso Lujambio: como “la disciplina de las Bancadas.”<sup>395</sup> Entonces, surge el cuestionamiento en el sentido de a quien representan en realidad los electos a ocupar los cargos públicos, si al ciudadano (como lo establece la teoría clásica de la Representación), a las entidades federativas (en el caso del senado), o bien a los intereses del instituto político al que pertenece cada legislador.

---

<sup>394</sup> Dip. C.P. Jesús E. Martínez Álvarez, Revista Quórum Legislativo, *op. cit.*, p. 76.

<sup>395</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, México, UNAM, 2002, p.232.

Ahora bien, en la praxis sucede lo contrario, la representación es primordialmente hacia el partido político que representan, dejando en segundo término a los electores que votaron por el legislador. El legislador se encuentra subordinado de manera voluntaria a las coordinaciones de las fracciones parlamentarias, que a su vez están subordinadas a la voluntad del principal líder de cada partido político.<sup>396</sup> El ex diputado Jesús E. Martínez Álvarez sentenció: “La tiranía con frecuencia la ejercen los líderes de las facciones partidistas o los líderes de los propios partidos.”

En este contexto, tenemos que a consecuencia de la transición democrática, y del fenómeno del multipartidismo, las dirigencias de los partidos se transformaron en un cuarto poder de facto, haciendo las veces de la denominada *partidocracia*, o dicho de otro modo, proponemos el término de *estasiocracia*.<sup>397</sup>

El tratadista Jacinto Faya Viesca explica el entorno de la *estasiocracia* mexicana que produce una disminución de la fuerza del Legislativo en México, es la que se refiere a la actitud de protagonismo desmesurado que los presidentes de los partidos políticos que adoptan en escenarios que les corresponderían a los propios legisladores. En este sentido, son los partidos políticos corresponsables de la disminución de poder, importancia, eficacia y estima del Congreso.<sup>398</sup>

“Prácticamente todas las declaraciones políticas de importancia nacional son manifestadas a los medios de comunicación nacional por los Presidentes de los partidos; aun los que tienen que ver con las funciones propias de los Diputados Federales y Senadores de la República. Esta práctica, muy común en México, y muy escasa en otros países, resta importancia a los Diputados y Senadores”.

En otras democracias la participación de los partidos políticos se ejerce directamente en sus respectivos parlamentos, las dirigencias partidistas no participan ante la opinión pública sobre los asuntos importantes sino que esta tarea la ejercitan los representantes de las Cámaras. En países como Estados

---

<sup>396</sup> Cabe recordar que en el primer periodo de sesiones de la LIX legislatura la coordinadora parlamentaria del PRI, Dip. Elba Esther Gordillo fue removida del Cargo por tener discrepancias con el Líder nacional de ese partido Roberto Madrazo, sustituida en el cargo por el Dip. Emilio Chuayffet Chemor.

<sup>397</sup> Término que proponemos en concordancia al de *Estasiología*, expuesto por Maurice Duverger para definir a la ciencia que estudia a los partidos políticos, retomando la voz griega de *Stasis* que significa secta o bando.

<sup>398</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El Presidente de la República: Poderes y Privilegios*, Ed. Porrúa, México, 2004, p. 89.

Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, son sus parlamentarios los que dan a sus respectivas naciones las grandes declaraciones políticas ante los medios de información, no los dirigentes de los partidos políticos, como acontece en México.

Las grandes decisiones han sido consecuencia del acuerdo entre cúpulas. Esto desde luego, no se evita con un fortalecimiento del Poder Legislativo, pues en todas las democracias existen los acuerdos entre dirigentes partidistas y líderes gubernamentales, sin embargo es urgente implementar reformas que fortalezcan la representación ciudadana y combatan la *estasiocracia*.

El tratadista Carl Schmitt Explicó esta patología parlamentaria de la siguiente manera:<sup>399</sup>

“Los Parlamentos reales, lejos de ser el escenario de la argumentación racional de los representantes del pueblo, son el campo de luchas y compromisos entre grupos de intereses particulares que hacen a un lado el interés general. La disciplina partidaria anula toda polémica racional y convierte las sesiones parlamentarias en meros rituales, en una formalidad.”

En adición a lo anterior, si tomamos en consideración el proceso de selección de los Consejeros Electorales del IFE, encontramos la extensión completa de los partidos políticos en la reproducción de sus funciones, subordinados a su vez por los clanes familiares en alianza a los poderes fácticos, lo que constituye una patología de primer orden. Esta situación no se gestó espontáneamente, la transformación del sistema de partido hegemónico a multipartidismo produjo la exclusión del funcionamiento estatal en la politización ciudadana e incluyó nuevos elementos que revisten patologías por la falta de una adecuada regulación.

La orientación del sistema económico hacia el modelo neoliberal produjo una sobre-representación del Capital financiero en el Congreso. Encontramos que el sistema facilita la participación activa de los operadores del capital, suscitándose el fenómeno estructural de incremento de representación de entidades financieras en el Congreso.

Este fenómeno se encuentra relacionado con el concepto de *Incompatibilidad de Funciones*. De acuerdo con Jaime Cárdenas la

---

<sup>399</sup> Schmitt, Carl, citado por Rodríguez Prats, Juan José, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 74.

incompatibilidad entre cargos legislativos y otros cargos públicos o ciertas tareas económicas o políticas que pudiesen desempeñar los legisladores constituye uno de los temas clásicos del llamado estatuto de los parlamentarios.<sup>400</sup>

“La regulación de las incompatibilidades busca salvaguardar la independencia del legislador frente a las interferencias indebidas de otros poderes formales e informales, es decir, se pretende que el legislador realice su función sin condicionamientos de otras esferas de poder, que ejerzan sus cometidos a partir del respeto al orden jurídico y a la conciencia individual, y que las posibles influencias de los poderes formales e informales no interfieran con sus opiniones y votos parlamentarios.”

Silvio Tosi explica que en sus orígenes la incompatibilidad se refiere a la imposibilidad jurídica para desempeñar dos cargos diversos, pues se entendía que la principal interferencia con las funciones legislativas provenían del Poder Ejecutivo y en menor medida del Poder Judicial.<sup>401</sup> Eso explica porque la Constitución Federal dispone en su artículo 62 que:

“Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.”

Lo anterior es reforzado por el artículo 125 constitucional que dispone:

“Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.”

Para Jaime Cárdenas las anteriores disposiciones se encuentran rebasadas, toda vez que las principales incompatibilidades en el ejercicio de la función parlamentaria se verifican por los vínculos del legislador con los poderes fácticos, así como sus actividades privadas que pueden producir un conflicto de interés y tráfico de influencia.<sup>402</sup> Tenemos que la preocupación primaria del sistema jurídico de impedir que la función del legislador fuera incompatible por

---

<sup>400</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. p. 11.

<sup>401</sup> Tosi, Silvio, citado por Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p. 11.

<sup>402</sup> *Ibidem*, p. 12.

su vinculación con otros poderes formales, dejó de tener relevancia ante la irrupción al sistema político de los poderes fácticos, que no encuentran impedimento legal para promover el arribo al Congreso de legisladores afines a pesar que su función es claramente incompatible con la derivada del trabajo legislativo.

Encontramos que en el periodo comprendido de 1991 a 2003, los intereses empresariales y financieros pasaron de ostentar entre el 7 y el 13% de las posiciones legislativas a controlar más del 35% del total de la representación parlamentaria federal mexicana.<sup>403</sup> La participación de representantes del Capital privado, no se circunscribe específicamente al capital financiero, sino que cobra especial relevancia la participación de las televisoras en política, las cuales han sido las principales beneficiarias del gasto en propaganda. El Periodista Jenaro Villamil explica la esta dinámica:<sup>404</sup>

Muerto el presidencialismo en su vieja versión del sistema priísta, la influencia de Televisa se ha convertido en un poder fáctico con amplias facultades metaconstitucionales, (de acuerdo a la terminología de Carpizo). Entre esas facultades transferidas al poder televisivo se encuentran la capacidad de “palomear” o “vetar” a los candidatos a gobernadores y a presidentes de la República, en todos los partidos; su capacidad de imponer leyes o “congelar” aquellos ordenamientos que no sean de su agrado; imponer, sin ninguna competencia de por medio, el “precio” a la democracia a través de la pantalla.”

Como novedad, en las elecciones intermedias del año 2009 se incorporó al Congreso la denominada *Telebancada*, constituida por legisladores provenientes de Grupo Televisa y de Televisión Azteca. Con ello tenemos que no solo se incremento de manera desmedida el número de legisladores de perfil bancario y empresarial, sino que las televisoras como grupo fáctico de

---

<sup>403</sup> De los 128 senadores para cubrir el periodo 2000-2006, correspondiente a las legislaturas LVII y LIX, 60 eran o habían sido miembros de los consejos de administración de grandes empresas, o formaban parte de organizaciones de la Cúpula empresarial, tales como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y otras Cámaras de ramas industriales, ganaderas y de monopolios agropecuarios. En la Cámara de Diputados la LVIII legislatura, se compuso de 154 diputados con perfil empresarial y bancario, de los cuales 117 eran miembros del PAN y 27 del PRI. Fuente: Rodríguez, Estaban David, *Los dueños del Congreso*, México, Grijalbo, 2004, *passim*.

<sup>404</sup> Villamil, Jenaro, *Si yo fuera Presidente*, *op. cit.*, p. 59-60.

poder ya cuentan con sus propios legisladores con función decisoria sobre los asuntos nacionales.<sup>405</sup>

Si tomamos en cuenta que los órganos de gobierno de cada cámara son controlados por los más destacados representantes de las oligarquías partidistas, y las comisiones de trabajo recaen en manos de los representantes de las diferentes ramas de inversión de capital, puede concluirse que *la representación nacional* está dominada por la cúpula de una elite, es decir por clanes familiares de estructura tribal.

El problema consiste en que el ciudadano no forma parte de las corporaciones y cada decisión empresarial tomada en el Congreso, será inevitablemente en menoscabo del patrimonio de las familias, depauperando cada vez más a la población. El flujo de recursos multimillonarios a unas cuantas familias y la banca extranjera, solo genera la polarización social con la consiguiente miseria de las mayorías y el enriquecimiento de una élite.<sup>406</sup>

Este fenómeno no se puede concebir de manera aislada sino se encuentra, sino que es el reflejo de la transformación del sistema político que modificó la legitimación con base en el *destape* a la legitimación por conducto de inyección de capital.

### 3.2.2. Funcionamiento *tribal* en las estructuras políticas.

Para García Pelayo, la sociedad de hoy es una sociedad organizacional, y por tal ha de entenderse una sociedad cuya urdimbre y cuya trama muestran la pluralidad multiforme de asociaciones y organizaciones de todo tipo y naturaleza. No es que el sujeto primario y último de la sociedad haya dejado de ser el hombre, sino que el hombre se sitúa en la sociedad actual instalándose en una o más asociaciones, y generalmente muestra su rostro y canaliza sus pretensiones a través de ellas. Se trata de un marcado incremento de la

---

<sup>405</sup> El Acceso de los ejecutivos de las televisoras a la Cámara de Diputados se verificó mediante el registro como candidatos plurinominales a la LXI legislatura por conducto del Partido Verde Ecologista de México. Donde fueron postulados cuadros de Televisa, Tv Azteca, Sistema Radiopolis, S.A. de C.V. Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión CIRT, Comisión Federal de Telecomunicaciones COFETEL. Comité de Radio y Televisión del IFE y Comisión de Radio y Televisión en la Cámara de Diputados. Fuentes: Revista Proceso No. 1703, Periódico Reforma de fecha 30 de Junio de 2009 y sitio Oficial del la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Consultable en [www.diputados.org.mx](http://www.diputados.org.mx).

<sup>406</sup> Como ejemplo se pueden verificar casos indignantes: En el Sexenio de Ernesto Zedillo el Congreso aprobó el *Rescate Carretero* para sanear a empresas como ICA, TRIBASA y GMD, así como la incorporación a Deuda Pública de los pasivos bancarios FOBAPROA-IPAB. Y En el Sexenio de Vicente Fox el *Rescate Azucarero*.

socialización de la convivencia. Y la teoría de las asociaciones o de los cuerpos intermedios no hace más que confirmar esta realidad.<sup>407</sup>

Ahora bien, la conformación de las estructuras organizacionales asemejan en el funcionamiento conductual de los miembros que la integran, al tipo de organización centralizada en la figura del cacique típica de las sociedades arcaico-tribales.<sup>408</sup>

La consecución de espacios de poder no se circunscribe a la elección de Mayoría Relativa y de representación, el derecho de sangre tiene una relevancia para la selección de candidaturas. En la época del partido hegemónico se podía pensar, en *cotos* de poder de manera sectorial. Es decir, a cada sector integrante del partido se le asignaban determinados espacios, La CTM, ANDA, CROC, etc., tenían espacios reservados para que sus respectivas dirigencias designaran a sus mejores cuadros para ocupar los puestos. Sin embargo, esta sectorización del reparto del poder, no implicaba una reproducción democrática de los elegidos. Las dirigencias nombraban unilateralmente al futuro legislador, y ese tipo de designación antidemocrática degeneró en la supremacía del derecho de sangre.

Los primeros en llegar a ocupar los cargos públicos en el México posrevolucionario, afianzaron su influencia para reproducir la misma por conducto de la familia. En Congreso mexicano, es la representación de las comunidades de familia que tienen un espacio reservado derivado de la influencia que tienen en los partidos políticos que es precisamente la estructura necesaria para alcanzar tal fin. No importa el instituto político, todos reportaban la misma patología.

El PRI cuenta con más de 50 familias que ha acaparado la designación de puestos de representación proporcional. El PAN opera por medio de 30 familias que constituyen auténticas estructuras de trasmisión de poder por medio del derecho de sangre y El PRD cuenta con una veintena de clanes familiares con injerencia en el Poder legislativo.<sup>409</sup>

---

<sup>407</sup> García Pelayo, citado por Bidart Campos, *op. cit.*, p. 30.

<sup>408</sup> *Supra*, p. 17.

<sup>409</sup> Entre las familias priistas más destacadas por su presencia en el Congreso destaca la Familia Aguilar de Veracruz, que llevo al poder legislativos a 5 miembros entre los años 1943 a 1988, la familia Figueroa de Guerrero con 4 legisladores entre los años 1979 a 2006. En el caso del PAN destaca la familia Vicencio del Distrito Federal, quien postulo a 6 miembros del los años 1979 a 2009, la Familia Calderón con 6 miembros de los años 1979 a la fecha, así como al presidente de la República 2006- 2012; La

Así, en el caso de Felipe Calderón, electo Presidente de la República, en el año 2006, antes de conseguir la postulación para la presidencia, tenía garantizada la presencia en la Cámara de Diputados, e inclusive un espacio en el senado.<sup>410</sup> Cabe hacer mención que todos los cargos de elección popular ocupados por la familia Calderón, (con excepción de la presidencia de la República) fueron producto de la Representación Proporcional, Es decir que se ejemplifica el funcionamiento de las plurinominales para distribución de los cuadros cupulares. Esta familia representa un ejemplo inmejorable de la legitimación por dinastía. Resulta que constituye un funcionamiento de estructuras familiares arraigadas en el sistema político, podría considerarse inclusive plausible que haya podido asentar sus reales en un entorno altamente competido.

Entonces los partidos políticos funcionan mediante estructuras familiares, que son precisamente las que acaparan los espacios de representación y por consiguiente espacios de privilegios económicos. Este funcionamiento entra por sí mismo en conflicto con la función de los partidos políticos de intermediación democrática.

Por una Parte los partidos precisan de un funcionamiento ejemplar en el quehacer democrático, de acuerdo con Bidart Campos la democracia de partidos atiende a la democracia interna de cada partido, a su estilo, al modo de intervención de los afiliados en su organización y en su vida, todo con los mismos rasgos ya señalados: libertad, tolerancia, dialogo, igualdad, etc.<sup>411</sup>

En ese entendido los partidos políticos deben publicitar que sus cuadros y candidatos son productos de procesos democráticos, de lo contrario no tendrán

---

Familia Gómez Mont llevó al Congreso a 3 miembros de 1964 a 2003 y uno de ellos designado Secretario de Gobernación en 2008. En el caso del PRD destaca la familia Cárdenas con 4 gobernaturas en Michoacán desde 1928, con notable presencia en el Congreso y de manera más reciente los Padierna-Bejarano desde 1991. Fuente: Rodríguez, Esteban David, *Los dueños del Congreso*, México, Grijalbo, 2004, *passim*.

<sup>410</sup> El primer miembro de la familia en ocupar una curul, fue Luis Calderón Vega en el periodo 1979-1982, posteriormente Luisa María Guadalupe Calderón Hinojosa ocupó la diputación en el periodo 1988-1991. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y su hermano Juan Luis fueron llevados al Cámara de Diputados en el periodo 1991-1994. En 1997 Margarita Zavala Gómez del Campo, esposa de Felipe de Jesús, ocupó una curul en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, simultáneamente, María Beatriz Zavala Peniche de Calderón ocupó una diputación federal. En la elección del año 2000 Felipe de Jesús ocupó de nueva cuenta una diputación y su hermana Luisa María Guadalupe fue llevada al senado. Subsecuentemente el periodo 2003- 2006 fueron llevadas al Congreso tanto Margarita como María Beatriz, arribando al senado esta última en el año de 2006, del cual solicitó licencia para incorporarse al gabinete de Felipe Calderón y retomando su escaño en el senado a finales de 2008.

<sup>411</sup> Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p. 55.

una oferta política razonable, serán catalogados por la opinión pública como caciquiles, y en consecuencia tendrán menos votos el día de las elecciones. Bidart Campos al respecto establece:<sup>412</sup>

“Un partido sin vida interna democrática carece de apertura hacia la participación social dentro de su estructura, con lo que la participación externa del partido en el proceso de formación del poder empalidece bastante a la porción de la sociedad que pretende expresar y reflejar.”

Por la otra, encontramos que el funcionamiento real consiste en la legitimación por dinastía de los cuadros que postulan a los puestos de elección popular. Pero como se consigue eso si precisamente resulta antagónica la legitimación por democracia a la legitimación por dinastía, si precisamente la primera funciona mediante la abolición de la segunda, entonces esto lleva inevitablemente a una paradoja, la democratización de la dinastía.<sup>413</sup>

En este contexto, para superar la paradoja, precisa que el funcionamiento de legitimación, estar enfocado a un acto posterior de ratificación por el votante. Dentro de los partidos políticos disciplinados, los militantes aceptan el funcionamiento de clan familiar, y se sujetan a las reglas no escritas que resultan de este funcionamiento, de otro modo no existirían los clanes perfectamente identificables. La aceptación trae consigo la aspiración de futuros beneficios personales con la esperanza de escalar dentro de la pirámide estructural con miras de algún día alcanzar una postulación seguida de la reproducción conductual de clan familiar, es decir se aspira a llegar a una posición de privilegio y reproducir los medios para iniciar y sostener una dinastía a cualquier precio. En este sentido, una vez obtenido el consenso de los miembros de un determinado partido político, se precisa el acto de ratificación, es decir, que el ciudadano vote por el candidato que obtuvo su postulación por derecho de sangre.

En este sentido la paradoja se resuelve por medio de las elecciones y estas convalidan la postulación de cualquier candidato, ya sea que su postulación sea democrática o no, que la obtenga por herencia o por aptitudes personales, queda superado el escenario de democratización por dinastía. Sin embargo el Sistema político mexicano tiene un carácter ecléctico en la legitimación electoral. Tenemos que por un lado se eligen a legisladores de

---

<sup>412</sup> Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p. 55.

<sup>413</sup> *Supra*, p. 51.

mayoría relativa, y por el otro, legisladores de representación proporcional. En el primer caso, no representa ningún problema, porque la ratificación de la postulación de un candidato, compete directamente a los electores. Si en una elección, el candidato que provenga de una dinastía de políticos, podrá ser legitimado por consenso de los ciudadanos, que en todo caso podrán optar por un candidato distinto surgido por dinastía también o emanado de procesos democráticos internos de los partidos.

El problema surge con la elección por Representación Proporcional, ya que los candidatos triunfadores, no obtuvieron su legitimación por medio de las urnas, sino por medio de la dinastía. En una elección de representación proporcional, es votado indirectamente el candidato, se encuentra directamente supeditado al porcentaje de votos que obtenga su partido político en la elección de que se trate. En este esquema el funcionamiento familiar, resulta precisamente de acaparar los sitios de privilegio en una elección de representación proporcional, se genera una situación parasitaria de los principales cuadros. Se benefician indirectamente de los votos que obtuvieron los candidatos que realizaron campaña proselitista e invirtieron en la elección de distritos uninominales, y al mismo tiempo queda reproducido un funcionamiento de dinastía en un entorno democrático.

En este orden de ideas la elección de representación proporcional no supera la paradoja de legitimación democrática de la dinastía, sino que distorsiona el ejercicio democrático, genera una patología en el sentido que si no existiera este beneficio que otorga la representación proporcional no existirían los clanes familiares que detentan la función política. Esta elección indirecta genera un margen de maniobra donde los clanes familiares pueden arraigar su influencia, quienes no necesitaran de la ratificación ciudadana, toda vez que esta se encuentra resuelta desde el momento mismo de sus designación, en virtud de que el partido cuenta con un número de votos determinados que permitirán esta reproducción del sistema partidista y de legitimación por dinastía.

Por otra parte, no se puede pensar en un sistema democrático cuando las estructuras que lo componen, funcionan a la inversa. Sartori mencionaba que también debía entenderse como democracia a la renovación sindical, “sindicatos más democráticos en la renovación de sus dirigentes ofrecerán

mejores perspectivas a sus agremiados.” Esta dimensión de la democracia pertenece a la clasificación de Ferrajoli de *democracia civil*, donde se destaca que es la sociedad de derecho privado quien realizará la función democrática al interior de sus organizaciones a semejanza de la *democracia política* que corresponde al derecho público.<sup>414</sup>

Ahora bien, los sindicatos constituyen solo una parte de la estructura de la sociedad civil, la cual se conforma también por asociaciones civiles, federaciones deportivas, ONG'S, fundaciones, y todas las demás que precisen del ejercicio del derecho de asociación consagrado en el artículo 9 de la Constitución Federal.

Esto constituye una estructura de la sociedad, en toda organización existe un dirigente y subordinado en una red *piramidal*. Los integrantes de una estructura tienen la aspiración de subir los peldaños imaginarios pero estructurados de la organización para llegar a consolidarse en la cima de la estructura de que se trate. Asimismo el líder o cabeza tendrá la aspiración en algunas de la ocasiones en escalar a puestos de una estructura mayor, o bien de perpetuarse en la estructura que encabeza creando un funcionamiento legitimado por dinastía.

Entonces encontramos que el funcionamiento de las estructuras de sociedad civil es antidemocrático. En el caso del sindicalismo mexicano encontramos en la perpetuidad de la detentación de los cargos, la mayor antidemocraticidad de la que se puede dar cuenta.<sup>415</sup>

Otro ejemplo de modelos antidemocráticos, lo podemos encontrar en las federaciones deportivas, las cuales de acuerdo con el ex titular de la CONADE Raúl González consisten en *Auténticos Feudos*,<sup>416</sup> regidos por dirigencias, que consolidan un Poder político y económico. Tenemos que en el caso de los dirigentes de las federaciones, reproducen el esquema de afianzarse al cargo que ocupan a toda costa. Como constituye un sistema de menor complejidad al sistema político, o bien un subsistema de este, resulta más sencillo recurrir a la

---

<sup>414</sup> *Supra*, p. 51.

<sup>415</sup> Un excelente ejemplo lo constituye la Confederación de Trabajadores de México CTM, quien tuvo como Máximo Dirigente a Fidel Velásquez Sánchez durante 60 años, de 1937 a su muerte en 1997. Otro ejemplo lo encontramos en el sindicato de Mineros que tuvo de líder de 1960 a 2001 a Napoleón Gómez Sada, quien fue sucedido a su muerte por su hijo Napoleón Gómez Urrutia, *Napito*.

<sup>416</sup> Denominadas así por Raúl González, medallista Olímpico y ex titular de la CONADE; Foro para la Reforma de la Ley del Deporte, Tultitlán, Estado de México, 2008.

figura del *cabecilla*, como una reproducción conductual de las sociedades *arcaico tribales*.<sup>417</sup>

Evidentemente existe un rol de poder en cuanto al funcionamiento que cada agrupación deportiva produce, en relación a la disciplina que regula y a la aceptación de sus agremiados, con beneficios económicos y políticos. Los dirigentes no son meros administradores de una asociación civil, sino tienen prerrogativas gubernamentales, acceso al financiamiento público, a medios masivos de comunicación, así como a establecer cuotas por cada actividad que incumba a la agrupación.<sup>418</sup>

Al igual que en el caso sindical, por lo general, los dirigentes deportivos perpetúan su gestión al frente de la agrupación, teniendo ejemplos evidentes de esta situación, como lo constituye el caso de Mario Vázquez Raña, cuya influencia en el sistema deportivo ha sido determinante y casi perenne, al grado que ha logrado establecer una hegemonía a una a escala mayor que el sistema deportivo mexicano: El sistema deportivo internacional. Entonces encontramos que el fenómeno de antidemocraticidad en las asociaciones, no es un fenómeno exclusivo de México, sin que en el ámbito internacional también admite la perpetuidad de sus líderes, al grado de constituirse en cabecillas o caciques de una comunidad.<sup>419</sup>

Entonces, encontramos que los sindicatos no tienen procedimientos democráticos para renovar sus dirigencias, tampoco las Asociaciones deportivas, y si analizamos, la integración y dirigencia de los demás entes que componen la sociedad civil, como son las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones cualquiera que sea su objeto social, en adición a la empresa privada de la cual nos referimos en el análisis de los introyectos,<sup>420</sup> tenemos que no hay democracia interna.<sup>421</sup>

---

<sup>417</sup> *Supra*, p. 17.

<sup>418</sup> Los deportistas deberán cubrir cuotas de credencialización, afiliación al Sistema de Registro del Deporte Federado *SIREDA*, así como cuotas para la certificación de entrenadores *SICCED*, de certificación de árbitros *SICCAD*, inscripción a las competencias deportivas en todos los niveles.

<sup>419</sup> Mario Vázquez Raña, propietario del tercer emporio periodístico del mundo, es Presidente Honorario Vitalicio del Comité Olímpico Mexicano, Presidente de la Organización Deportiva Panamericana desde 1974 y Presidente de la Asociación de Comités Olímpicos Nacionales desde 1976.

<sup>420</sup> *Supra*. P. 69.

<sup>421</sup> En los últimos años se ha desarrollado un esfuerzo por reglamentar y transparentar el uso de recursos públicos por parte de los dirigentes de las distintas agrupaciones con el fin de reducir la discrecionalidad el ejercicio del dinero. Por una parte la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, exige requisitos que deben ser insertados en los estatutos de la

El senador Santiago Creel sostiene que esta clase de estructuras estanca la movilidad social y sólo produce la persistencia de la pobreza:<sup>422</sup>

“Empezamos a cumplir un precepto de la Revolución, que el sufragio es efectivo. Aunque no sé cómo interpretar la no reelección por que todos los grupos dominantes se reeligen en todas partes salvo en la Presidencia, y así el montaje queda igual en la clase directora. Llevamos varias décadas, dos o tres generaciones al menos viendo cómo un secretario general de un sindicato festeja 35 años a cargo de esa organización. Explicar ese fenómeno es muy difícil. Este país tiene poca movilidad social. El pobre casi irremediablemente se va a quedar en su lugar: siendo pobre.”

En el caso de los partidos políticos, estos tendrán la obligación de contar con procesos democráticos en sus relaciones internas, de lo contrario no podrán ofertar ante la ciudadanía una propuesta de democracia creíble, y en consecuencia asumen costos muy elevados por el castigo electoral.

Entonces resulta extremadamente complicado que el sistema político opere democráticamente cuando la sociedad civil opera a *contrario sensu*. Las relaciones antidemocráticas en sistemas simples se ven reproducidas en un sistema político complejo que retoma la suma de las relaciones de cada subsistema. Tenemos un subsistema laboral sindicalizado; un subsistema deportivo y un subsistema que retoma a la sociedad civil, todos con prácticas antidemocráticas en sus relaciones internas. Esta reproducción conductual necesariamente impacta al sistema político que retoma el *out put* de los diferentes subsistemas mencionados. Es más sencillo que un sistema político sea democrático cuando todas sus estructuras tengan este funcionamiento; y en caso contrario si la suma de las estructuras reporta un funcionamiento completamente opuesto, será muy difícil que el sistema político se oriente a la democracia, en virtud de que precisamente el entorno se encuentra evidentemente viciado, y es precisamente el caso mexicano.

### 3.2.3. Problemática en la ciudadanía electoral.

El modelo ciudadano de control y administración del órgano encargado de organizar y vigilar los procesos electorales se traduce en una promesa

---

organización de que se trate a efecto de evitar un autobeneficio para los dirigentes de los fondos provenientes del erario. Asimismo, se amplió el ámbito personal de validez en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos incluyendo ahora a cualquier particular que reciba dinero por parte del estado, el cual también está sujeto a las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sin embargo, en materia de democracia interna no existen avances sustantivos.

<sup>422</sup> Aristegui Carmen, *op. cit.*, p. 87.

incumplida (utilizando la terminología de Bobbio).<sup>423</sup> Antes de la reforma 1989-1990, la organización de los comicios partiendo desde el titular del área hasta el funcionario de casilla estaban a cargo de servidores públicos, designados por el Estado.

Actualmente la fracción III del artículo 41 de la Constitución ordena que su integración sea por conducto del Poder Legislativo, de los partidos políticos y de los ciudadanos. En este tenor las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados propondrán al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales, y serán aprobados con una mayoría calificada de dos terceras partes de la votación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

Asimismo, la administración pública centralizada ya no tiene intervención en el proceso electoral, es decir las reglas del juego ahora se traducen en una estructura de ciudadanos elegidos por los representantes de los ciudadanos (diputados), quedando excluido el Presidente de la República como figura de intervención ya sea por medio del Secretario de Gobernación o de las propuestas elegidas por él. Además la sociedad civil tendrá mayor intervención en el proceso democrático, porque ahora los diputados votarán las propuestas ciudadanas a ocupar cargos de consejeros provendrán de las que elaboran las organizaciones civiles, académicas, foros de intelectuales y ONGS, admitiéndose también la figura de la auto propuesta, es decir, cualquier ciudadano que considere estar calificado para esta responsabilidad puede inscribirse para ser valorados por los Diputados Federales. En cuanto a los funcionarios de casilla, serán designados mediante un proceso de sorteo *insaculación*, donde se eligen del padrón electoral al 10% de los ciudadanos registrados, para capacitarlos mediante un curso, y fungirán como funcionarios de las mesas directivas de casilla.<sup>424</sup>

Con la estructura electoral establecida a partir de 1990 y reforzada en 1996, se podría considerar que la ciudadanización de los procesos electorales garantizan la legitimación de los gobernantes, toda vez que se cuenta con Consejeros ciudadanos apartidistas en los órganos centrales provenientes de la sociedad civil, participación ciudadana en la administración de mesas

---

<sup>423</sup> *Supra*, p. 58.

<sup>424</sup> Los funcionarios de Mesas Directivas de Casilla, no forman parte del Servicio Electoral Profesional, y por tanto su labor es voluntaria, en cumplimiento a sus obligaciones cívicas, de conformidad a lo dispuesto por el Artículo 36 fracción V de la Constitución Federal.

directivas de casilla y con agrupaciones políticas que coadyuvaran al ejercicio democrático. Sin embargo no es así, la partidización en los procesos de cambio provocan que los partidos políticos extiendan sus redes a las estructuras ciudadanas, haciendo de estas una fábula del mundo del discurso.<sup>425</sup>

En lo referente a los Consejeros, estos son elegidos por la Cámara de Diputados, es decir en términos reales resultan emanados de decisiones camerales de los partidos políticos en el Congreso, el fenómeno de *estasiocracia*, no permite que sean evaluados los mejores elementos en un momento determinado, sino que se debe vigilar la salvaguarda de los intereses partidistas por medio de los funcionarios que permitirán la reproducción del sistema de partido.<sup>426</sup>

El cabildeo o *Lobbing* en la Cámara de Diputados se va orientando a consolidar la conquista de espacios en el órgano en encargado de organizar las elecciones, se busca obtener una posición ventajosa en los procesos electorales.

Esta elección de Consejeros, por si misma niega el principio de imparcialidad del IFE, toda vez que los que resultan elegidos se encuentran estigmatizados con el sello partidista. Aunque en el discurso los consejeros se ostenten como ciudadanos imparciales ajenos a alguna preferencia específica, resulta precisamente lo contrario. Resultan operadores políticos emanados de una decisión de partido político, ratificados por decisión de la Cámara, impuestos por la voluntad de las bancadas de conformidad a las circunstancias coyunturales y al peso específico que cada partido tenga en la Cámara de Diputados.<sup>427</sup>

En ese contexto se puede establecer que estamos ante la presencia de consejeros ciudadanos ilusorios, toda vez que provienen de la fuerza partidista en una asamblea, lo que genera un vínculo de compromisos con el partido que los impulsó, entonces no existe la ciudadanización. En ese sentido esta estructura duplica la representación partidista en los consejos electorales.

---

<sup>425</sup>De Andrea Sánchez, Francisco José, *Los Partidos políticos*, op. cit., p. 78.

<sup>426</sup>Faya Viesca, Jacinto, *El Presidente de la República: Poderes y Privilegios*, Porrúa, México, 2004, p. 89.

<sup>427</sup>La designación de Luis Carlos Ugalde como Consejero Presidente del IFE, produjo serias críticas toda vez que se identificaba como operador político de la maestra Elba Esther Gordillo, lideresa del SNTE.

1. Representantes formales de los partidos con derecho a voz sin derecho a voto.
2. Consejeros electorales - impuestos por los partidos políticos - con derecho a voz y a voto.

En este escenario encontramos que esta doble representación no es proporcional. La figura del Consejero Ciudadano, ofrece el margen de maniobra necesario para lograr la hegemonía en el Consejo General del IFE, lograda mediante la operación política en el Congreso, constituyendo un triunfo partidista la integración de un Consejo ventajoso para un partido determinado, lo que nos lleva a concluir que el principio de imparcialidad del IFE es un mito del mundo del discurso en tanto su integración sea conferida a las fracciones parlamentarias.

En apariencia, el ciudadano encargado de fungir como funcionario de casilla, resulta el menos culpable de las patologías y contradicciones del sistema, toda vez que es elegido de un proceso de insaculación y por ello tiene una responsabilidad otorgada, que en muchos de los casos no es recibida de buen ánimo. Sin embargo, existe también margen de maniobra política para en que los partidos pugnan por integrar las casillas con funcionarios afines, distorsionando el sentido de la insaculación apartidista.<sup>428</sup>

En resumen, tenemos que el proceso de ciudadanización electoral resulta casi inexistente, el funcionamiento de las estructuras electorales se encuentran subordinadas a los partidos políticos, produciendo que la función electoral se encuentre a servicio de privilegiar los intereses partidistas que se encuentran relacionados con poderes fácticos, haciendo que la función ciudadana sea una ficción.

### 3.2.4. Consolidación de los poderes de facto en el sistema político mexicano.

Como hemos venido apuntando, la reforma salinista dio cabida a la irrupción en el escenario político de los detentadores de los medios de producción que anteriormente formaban parte del patrimonio nacional. En el

---

<sup>428</sup> Según Pedro Echeverría, la designación de funcionarios de casilla en la elección de 2006 arrojó numerosas patologías: “Las personas que fueron seleccionadas para integrar las mesas directivas de casillas fueron escogidas, en su mayoría, por personajes de los gobiernos de los estados y por funcionarios del IFE. Nunca fueron del todo confiables porque muchos no aceptaron el cargo y otros se autopropusieron. Muchos eran panistas y otros más actuaron presionados por la autoridad.” *op. cit.*, p 4.

sexenio de Vicente Fox se extendió sin límite la entrega del territorio nacional para la explotación del oro, la plata y el cobre. Durante esa administración se modificó la Ley Minera para otorgar concesiones únicas en exploración y explotación con vigencia de hasta 50 años, con la posibilidad de prórroga. Asimismo, es cuando adquieren mayor relevancia las empresas mineras extranjeras, sobre todo, las canadienses. Hasta diciembre de 2008, se habían concesionado 24 millones 816 mil 396 hectáreas.<sup>429</sup>

En ese sentido, tenemos que la consolidación de grupos de interés se traduce en la irrupción al sistema de grupos de poder, los cuales son grupos de poder en las vías de hecho, en otras palabras *poderes fácticos*.

Tenemos que existen grupos de poder *formales* y *reales*. Los primeros son aquellos que se encuentran legalmente establecidos y reconocidos por la constitución, como lo son: el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los tres niveles diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Los grupos reales de poder son aquellos que, si bien es cierto no poseen la facultad legal de tomar decisiones, ni de cogobernar con las autoridades formales, sí ejercen una influencia importante sobre los primeros, y su desempeño repercute de manera directa en la vida política, social y económica del país. Jaime Cárdenas conceptúa a los grupos de poder como *poderes informales* o *factores reales de poder*.<sup>430</sup>

El problema con los poderes fácticos consiste en que no hay regulación jurídica que norme las relaciones entre ellos ni su injerencia en la sociedad, Jaime Cárdenas explica el fenómeno en los siguientes términos:<sup>431</sup>

“El Estado de nuestros días ha sido *“apropiado”* o *“colonizado”* por partidos, por medios de comunicación electrónicos, iglesias, organismos empresariales, sindicatos, empresas nacionales, y transnacionales, etcetera, y el poder de las instituciones formales son un reflejo de intereses y de decisiones que se adoptan en ámbitos diferentes a los del Estado, en donde además esos intereses y decisiones no pasan la prueba de los procedimientos democráticos de control ni los del Estado constitucional. Los ciudadanos están al margen de estas decisiones e influencias y nos las pueden controlar directamente y de raíz. Son decisiones e intereses oscuros que no pueden ser controlados por los

---

<sup>429</sup> López Obrador, Andrés Manuel, *op. cit.*, p. 37.

<sup>430</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p.12.

<sup>431</sup> *Ibidem*.

mecanismos, procedimientos y recursos que provee el actual Estado. La democracia y todo el andamiaje constitucional se enfrentan a enemigos que no siempre es fácil combatir por que operan al margen de las instituciones aunque las usan para su provecho.”

Para el autor en estudio los poderes informales son constituidos por partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónicos, transnacionales, gobierno de Estados Unidos y las organizaciones financieras internacionales.<sup>432</sup> Por su parte José Luis Sierra, incluye en el catalogo de poderes fácticos a los militares, jerarquía católica, gobernadores y a los *barones de la droga*<sup>433</sup>

Según López Obrador, En el Porfiriato eran 300 familias las que dominaban el país, ahora son menos pero con mucho mas poder económico y político. En total son alrededor de 30 los que conforman el comité central de la oligarquía en México:<sup>434</sup>

“Con el paso del tiempo, este grupo de potentados fue adquiriendo poder político hasta situarse por encima de instituciones constitucionales. En los hechos, ellos son los que verdaderamente mandan en el país: deciden sobre cuestiones fundamentales en la Cámara de Diputados y en el Senado, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Instituto y Tribunal electorales, en la Procuraduría General de la República, en la Secretaria de Hacienda y en los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional. Además, poseen o controlan la mayor parte de los medios de comunicación del país.”

Ahora bien, además de la oligarquía bancaria y empresarial, también conforman poderes fácticos, las cúpulas partidistas de todos los institutos políticos sin excepción. De acuerdo a lo anotado en el apartado donde se estudio la estasiocracia mexicana,<sup>435</sup> las cúpulas familiares han sentado sus reales y conforman un poder de facto. Según López Obrador las cúpulas partidistas se encuentran subordinadas a los poderes económicos. No estamos del todo de acuerdo con esto, toda vez que de lo planteado en el presente trabajo, los partidos políticos son interdependientes de las oligarquías financieras, es decir comparten intereses en común mediante la conjugación de

---

<sup>432</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p.12.

<sup>433</sup> Sierra Villarreal, José Luis, ¿Que son los poderes fácticos? Artículo publicado en línea, consultable en <http://durocontraladerecha.wordpress.com/2007/06/06/los-poderes-facticos-en-mexico/>. Responsable de la publicación wordpress. 2012.

<sup>434</sup> *Ibidem*.

<sup>435</sup> *Supra*, p. 200.

la política con los negocios privados, práctica iniciada por el profesor Hank González hace algunas décadas.<sup>436</sup>

Tenemos que los medios de comunicación adquieren una preponderancia fundamental como poder de facto, toda vez que defiende el *Status Quo* y genera convicción en la sociedad civil en el sentido que las decisiones cupulares serán las más convenientes para el país. López Obrador destaca: “La relación Televisa-Salinas es la piedra angular que soporta toda la estructura de poder de la élites en el México contemporáneo. Ellos representan a la minoría que manda y decide en función de sus intereses.”

Entre los poderes fácticos no se puede soslayar a la iglesia católica la cual ha sido desde la época de la colonia ha ejercido un poder político incuestionable.<sup>437</sup> En el sexenio de Carlos Salinas se reformó el artículo 130 de la Constitución en el sentido que le otorgó personalidad jurídica a las iglesias<sup>438</sup> y desde entonces ha tenido intervención en asuntos públicos como líder de opinión en los espacios noticiosos. Asimismo, ha sido notoria su oposición en asuntos como el aborto o el matrimonio homosexual.

López Obrador ofrece una lista de millonarios que son los personajes que detentan los poderes de facto. Sin embargo, constituye una visión limitada de dichos poderes, toda vez que no es posible determinar si dichos millonarios constituyen en sí el *alter* en la toma de decisiones o bien son operadores de entes superiores que no son posibles de identificar, precisamente porque es su voluntad permanecer invisibles.<sup>439</sup> En ese sentido, resulta imposible para identificar a los verdaderos patronos, razón por la que se deberá partir del análisis de las estructuras e instituciones que si son visibles e identificables.

También encontramos que suele confundirse la identificación de poderes de facto con poderes formales constituidos. En líneas arriba anotamos que

---

<sup>436</sup> *Supra*. p. 198.

<sup>437</sup> La iglesia ha constituido siempre un poder fáctico sin importar el momento histórico. En un breve recuento se destaca que tuvo participación de manera indirecta en la consumación de la independencia mediante el Plan de la Profesa; fue el principal detentador de tierras en el siglo XIX e intervino de manera directa e indirecta en la mayoría de las luchas intestinas hasta la época del porfiriato; después de la guerra cristera y de la oposición al modelo educativo de Lázaro Cárdenas se abstuvo de intervenir abiertamente en asuntos públicos hasta que la reforma al artículo 130 de la constitución le concedió personalidad jurídica.

<sup>438</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992 y fueron modificados los artículos 3, 5, 24, 27, 130, se adiciona el artículo decimo séptimo transitorio de la Constitución Federal.

<sup>439</sup> Véase el apartado de poder invisible acuñado por Bobbio, *Supra*, p. 61.

José Luis Sierra, incluye al ejército y a los gobernadores como poderes de facto. Esto resulta incorrecto, toda vez que el ejército constituye un poder formal que depende del Presidente de la República, quien resulta el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. En ese sentido, la cúpula militar será no será un poder fáctico siempre que no traiciones la lealtad presidencial, ya que le permite el uso de la violencia abierta o velada. Los gobernadores también constituyen poderes formales que cuentan con fuerza pública, respaldo financiero y principalmente sustento jurídico que les permite el ejercicio del poder.

De lo expuesto, encontramos que los poderes fácticos no conforman un grupo homogéneo, pues presentan varias variantes iniciando por la distinción nacional/extranjero, financiero/no financiero, etc. A continuación ofrecemos una clasificación de grupos de poder atendiendo a la naturaleza de los intereses que defienden:

Grupos de Poder de Facto en la sociedad mexicana.

I. Extranacionales.

1. Gobiernos extranjeros: Estados Unidos de Norteamérica principalmente y organismos internacionales con los que México tiene obligaciones que cumplir mediante cartas de intención como el Fondo Monetario Internacional.
2. Compañías Transnacionales: Empresas que constituyen inversión extranjera directa, ya sea de sistema financiero, o las que tienen establecidas plantas fabriles u operadoras de franquicias.
3. Compañías extranjeras: Que tienen celebrados contratos con el gobierno, principalmente beneficiadas con concesiones, en el ramo petrolero, minero y de generación de energía eléctrica.

II. Nacionales.

1. Cadenas de Televisión: Televisa, TV Azteca, filiales y repetidoras en radio, televisión e internet.
2. Industria Nacional: Tanto los monopolios como los proveedores de gobierno, así como los beneficiados con privilegios y exenciones fiscales<sup>440</sup>

---

<sup>440</sup> Según cifras de la Bolsa Mexicana de Valores, nueve grandes empresas del sector privado (Cemex, AméricaMóvil,, Femsa, Wal- Mart, Bimbo, Grupo Alfa, Grupo México, Grupo Bachoco y Telmex).

3. Cúpulas Partidistas: Dirigencias de partidos políticos al servicio de clanes familiares.
4. Prensa: Denominado tradicionalmente como el 4º Poder, que aunque no tiene la fuerza de los medios electrónicos de comunicación no ha dejado de tener influencia en la sociedad.
5. Iglesia Católica: Tanto como líder de opinión como operador trasbambalinas.
6. Crimen Organizado: Tanto como poder económico como poder político.

### 3.3. PROBLEMÁTICA DEL PROCESO ELECTORAL DE 2006

El proceso electoral del año 2006, consistió en un retroceso de los avances en materia de democracia que se habían plasmado en el país de la transformación del modelo de partido hegemónico al multipartidismo, mediante las reformas de los años de 1986, 1989-1990, 1993-1994 y 1996. El funcionamiento de la maquinaria de estado regreso los avances electorales a cero, es decir se evidenció que a pesar de los cambios estructurales en materia electoral, el funcionamiento prosiguió reproduciendo la operacionalidad de la elección de Estado y fundamentalmente que el IFE, operó con similitud casi idéntica que la Comisión Federal Electoral del en el año de 1988, de conformidad a lo que se expone a continuación.

#### 3.3.1. Injerencia de grupos de poder en el proceso democrático.

Ante la nueva estructura del sistema democrático mexicano y la inclusión del capital en los procesos de renovación de poderes, encontramos que los poderes fácticos tienen participación activa, ya no como meros espectadores o que su intervención sea de manera emergente. Se pudo apreciar notoriamente en el proceso electoral de 2006. Así da inicio una campaña denominada *guerra sucia*, donde se emplearon los mecanismos de comunicación masiva que el estado por definición tiene a su alcance, así como todas las herramientas que el poder constitucional otorga al presidente para hacer uso de la fuerza legal.

Cabe recordar que la transformación del sistema político, verificándose específicamente en el proceso electoral del año 2000, produjo términos

---

registraron ventas por un billón 327 mil millones de pesos y pagaron impuestos por 23 mil 408 millones: 1.7 por ciento de sus ingresos. Fuente: López Obrador, *op. cit.*, p. 83.

amplísimos en la sustitución de los gobernantes, es decir que la politización electoral se produce de facto con años de anticipación a las elecciones.<sup>441</sup>

Así, tenemos que se presentó una embestida de desacreditación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, a partir del año 2002, cuando fue publicado por diversas empresas encuestadoras, que gozaba de las preferencias electorales para la elección del año 2006. Existen múltiples señalamientos que sostienen que dicha Campaña inició en el seno de la presidencia de la república, secundada posteriormente por los poderes fácticos, a fin de que la izquierda mexicana no triunfara en las elecciones de 2006. Se verificaron diversos acontecimientos en los años 2003 a 2005.<sup>442</sup>

Las campañas mediáticas de desprestigio no constituyeron una novedad, tal como se pudo verificar en el caso de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 y diez años después, sufrió una enconada campaña de desprestigio cuando fue Jefe de Gobierno en la Ciudad de México, específicamente cuando aconteció el asesinato del conductor de la televisión Francisco Stanley

Como López Obrador comenzó a aparecer como el aspirante más popular en las encuestas para la Presidencia de la República, comparado con posibles aspirantes de otros partidos y al interior del mismo PRD, se iniciaron en su contra embestidas legalistas, que precisaban de una comunicación eficaz por parte de las televisoras para lograr su anulación como posible candidato. Esto relacionado con la embestida en medios del año de 2004 conocida como *Video Escándalos*, que consistieron en la difusión en televisión de material donde los operadores de López Obrador fueron captados cometiendo actos grotescos de corrupción.

Posteriormente la Presidencia de la República inició una campaña conocida como el *desafuero*, que perseguía la descalificación como candidato de López Obrador a consecuencia de un procedimiento penal instaurado en su contra. La Procuraduría General de la República, a solicitud expresa del Poder Judicial de la Federación, solicitó a la Cámara de Diputados el inicio del proceso para retirar la inmunidad jurídica a Andrés Manuel López Obrador por su presunto desacato a una orden judicial.

---

<sup>441</sup> *Supra.* p. 196.

<sup>442</sup> Echeverría V. Pedro, *Fraude 2006*, semanario Crónica, Julio 2006.

El poder judicial había otorgado una suspensión definitiva a favor del dueño de un predio denominado *El Encino* en el área de Santa Fe, que había sido expropiado en el año 1989 por el Gobierno del Distrito Federal. La resolución obligaba al Gobierno de la Ciudad a suspender la construcción de una calle de acceso a un hospital privado sobre dicho terreno. Sin embargo el gobierno no cumplió con la determinación de la Corte. Al ser sujeto a proceso legal, aun sin existir sentencia condenatoria, López Obrador no podría registrarse como candidato a la presidencia de México, así el 7 de abril de 2005 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó retirar la inmunidad judicial al Jefe de Gobierno.<sup>443</sup>

La izquierda mexicana se unificó en su apoyo, López Obrador se declaró dispuesto a ir a la cárcel, aun cuando tenía derecho a salir bajo fianza. Esto significó una bandera de unión de los diversos sectores de la izquierda normalmente enfrentados entre sí, la posible descalificación anticipada de un candidato sobrepasaba los límites admisibles y de tolerancia que la izquierda puede resistir, toda vez que fractura el discurso democrático, y produce paradojas que no pueden ser superadas, “por la inhabilitación del candidato de izquierda derivada de un truco legal.”<sup>444</sup>

El 20 de abril de 2005 el Ministerio Público Federal fijó una fianza de 2000 pesos. Esta fue pagada, sin conocimiento ni consentimiento de López Obrador, por dos diputados locales del PAN Gabriela Cuevas y Jorge Lara. En conferencia de prensa afirmaron que pagaron la fianza de buena fe y para impedir que López Obrador se hiciera “*la víctima*”.<sup>445</sup> Resultaba en que la presidencia de la república se había metido en un problema al criminalizar al posible candidato de izquierda, toda vez que su encarcelamiento podría detonar reacciones fuertes enfrentando al sistema a variables que no se pueden controlar, por tal motivo era necesario, deshabilitarlo como candidato

---

<sup>443</sup>La votación quedó en los siguientes términos: 360 votos a favor (del PRI y del PAN), 127 en contra (PRD, Convergencia, PT y algunos del PRI) y dos abstenciones (de entre las que destacaba la de la panista Tatiana Clouthier, hija de, Manuel J. Clouthier).

<sup>444</sup>Página Editorial del Periódico Washington Post. 7 de abril de 2005.

<sup>445</sup>Este hecho fue denunciado por el grupo del PRD en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como una maniobra política para inutilizar la capacidad de defensa del inculpado. Al pagar la fianza por un delito donde no había un detenido consignado o remitido al Ministerio Público Federal, se impedía al acusado ser partícipe y testigo de la consignación del expediente y se le dejaba sin posibilidad de enfrentar personalmente el proceso penal, lo que lo descartaba como aspirante a la presidencia de la República. La fianza fue posteriormente cancelada por el juez que llevaba el caso.

sin ser encarcelado, cosa que resultaba imposible toda vez que una cosa se encuentra íntimamente ligada con la otra.

El 22 de abril, el juez Juan José Olvera López negó a la PGR la orden de presentación en contra de López Obrador debido a las irregularidades cometidas por el Ministerio Público al decretar la libertad bajo caución sin que éste se encontrara detenido o existiera orden de aprehensión en su contra.<sup>446</sup>

El 4 de mayo la PGR cambió su posición inicial para concluir que "a pesar de que está acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de Andrés Manuel López Obrador en el delito que se le atribuye, actualmente no se tiene una pena exactamente aplicable al caso", hecho que cerró el expediente.

La operación de la maquinaria de Estado había fracasado, y se pudo apreciar una emergencia operativa en el sistema derivado de la intervención de los poderes fácticos. Estos son por una parte son intrusos en el sistema, pero se precisó su intervención para lograr superar la paradoja que el proceso electoral presenta. Las elecciones de 1994 y del año 2000 habían puesto de manifiesto la intervención del capital como requisito para obtener el triunfo electoral, este operaba tras bambalinas al estilo del *Arcana Imperii*.<sup>447</sup> La salida a la luz de su participación produjo un escándalo tal como aconteció con *Amigos de Fox* y *Pemexgate*. En esta ocasión no solo inyectaron el capital necesario sino que pudieron ser plenamente identificables por su participación abierta en los medios de comunicación. Esta intervención pudo verificarse en la última fase de campaña de Calderón la cual inició de la siguiente forma:

En el mes de febrero de 2006 Calderón estaba debajo de las encuestas frente a López Obrador, por lo cual el giro de comunicación ya no era de propuestas vacías o argumentos esperanzadores que pudieran exaltar las virtudes de un candidato, sino que había que denostar al candidato opositor, lo que dio inicio al proceso conocido como *guerra sucia*.

---

<sup>446</sup> Como preámbulo al cambio de posición de la PGR, el 27 de abril el vocero presidencial, Rubén Aguilar, planteó por primera vez la necesidad de dar una salida política al conflicto. Horas después Rafael Macedo de la Concha presentó su renuncia al cargo de Procurador General de la República, alegando que "no he sido, ni seré obstáculo para que el Presidente de nuestro país tome las decisiones que como jefe del Estado mexicano le corresponden". Daniel Cabeza de Vaca, quien substituyó a Macedo, informó poco después de tomar posesión del desistimiento de la acción penal en contra de López Obrador.

<sup>447</sup> *Supra*, p. 61.

Se contrataron los servicios de Dick Morris, consultor estadounidense de Vicente Fox y del PAN, quien recomendó abandonar los mensajes de campaña de Calderón de “Valor y Pasión por México” y del “candidato de las manos limpias” cambiando la imagen del candidato al de “Presidente del Empleo”. Sin embargo, la exaltación del candidato no representa ninguna ventaja si no se consigue la anulación del adversario, por ello Morris implementó una técnica que consiste en el proceso de guerra sucia basada en transformar la visión de la política en mercadotecnia y en el manejo de la imagen. No se trata de refundar la ciencia política sino de reducirla a un espectáculo mediático, mediante una alta inversión que precisa de fondos privados y un gasto descomunal para inducir las pulsiones sociales. El periodista Jenaro Villamil se refiere a esta metodología en los siguientes términos.<sup>448</sup>

“Morris advierte en sus recetas que no se puede pretender que el votante fije su atención más de 30 segundos en una idea política. A los sumo insiste medio minuto es el tiempo máximo para definir la “sustancia” de un asunto. Para él, la prensa tradicional (el reportaje, la entrevista y las notas periodísticas) es irrelevante. En una democracia moderna, lo único que funciona son los spots (eficaces y unilaterales), que buscan un impacto emocional. Más recientemente, Morris da un peso mayor al ciberespacio y a las campañas negativas por medio de Internet”.

Esto se encuentra relacionado con los fenómenos de estupidización de masas que plantea Bovero,<sup>449</sup> donde la televisión, induce la opinión del receptor, mediante información e imágenes que no permiten al receptor realizar los procesos de abstracción de la información percibida por los sentidos. Los impactos breves forman una convicción de supuestos fabricados por el comunicador.<sup>450</sup> Esta situación rompe en esencia con los principios democráticos que pugnan por concebir votantes informados y con cualquier programa de educación cívica que el IFE haya podido establecer desde su creación.

Entonces, el mecanismo de comunicación para anular a un político con alta simpatía popular era mediante la inducción al temor de las clases medias y

---

<sup>448</sup> Villamil, Jenaro *op. cit.*, p.75

<sup>449</sup> *Supra*, p. 58.

<sup>450</sup> Sartori Giovanni, *Hommo Viddens. La sociedad teledirigida*. México, Fondo de Cultura Económica, 2002.  
p. 41 y ss.

de los votantes indecisos, por ello López Obrador fue señalado como *un Peligro para México*, fue comparado por dictadores como Chávez de Venezuela.

Como las técnicas de Morris precisan la participación del capital privado, y desde la elección de 1994 forma parte del sistema electoral, se evidenció de nueva cuenta que la reproducción del sistema político en un entorno neoliberal se consigue precisamente mediante la inyección de grandes sumas de dinero por parte de los poderes fácticos.

En principio tenemos que presupuesto del IFE para ese proceso electoral ascendió a 12,920 millones de pesos, de los cuales se asignaron 4,926 millones como financiamiento público para sus respectivas campañas. De esa cantidad los partidos invirtieron alrededor del 70% de ese dinero para la compra de spots en radio y televisión, es decir 1 200 millones de pesos.<sup>451</sup>

Asimismo, fueron invertidos 2,400 millones de pesos con recursos privados para la compra de spots y siguiendo es reproducción sistémica de flujo de capital, el Gobierno destino 1,700 millones de pesos en compra de espacios televisivos para llevar a cabo propaganda gubernamental exaltando los logros de gobierno y promoción de la continuidad.<sup>452</sup>

La inversión en spots del PAN fue de la siguiente forma:

1. \$315,000,000.00 provenientes de la coordinación de campaña de Felipe Calderón.
2. \$65,146,000.00 con recursos de candidatos a senadores en spots de guerra sucia mediática contra López Obrador, en los meses de marzo y abril.
3. \$165 217 00 con recursos de candidatos a senadores en spots de guerra sucia mediática contra López Obrador, en los meses de mayo y junio.
4. \$47,153,000.00 provenientes de la dirigencia del PAN para la campaña "*peligro contra México*".
5. \$77,904,000.00 aportados por Demetrio Sodi en campaña contra el PRD exaltando una deficiente función gubernamental en la Ciudad de México.

---

<sup>451</sup>Villamil, Jenaro, *Op. cit.*, p. 30 y ss.

<sup>452</sup> Entre el 19 de enero al 22 de mayo la Presidencia de la República invirtió \$509 487 000, en promover programas gubernamentales del sector salud, el programa oportunidades y promoción de las fuerzas armadas. Esta inversión resulto 60% mayor a lo invertido por el candidato Calderón en el mismo periodo.

6. \$136,478,000.00 provenientes del Consejo Coordinador Empresarial, utilizados en la ultima fase de la champaña de guerra sucia.
7. \$13,143,000.00 provenientes de la empresa Jumex, para los mismos fines.
8. \$30,663 000.00 invertidos por la asociación Ármate de Valor.
9. \$16,496,000.00 proveniente de la empresa Sabritas, filial de Frito Lay, empresa integrante del corporativo Pepsico.

Total. \$895 462 000.00 pesos entre el 19 de enero y el 28 de junio de 2006.

En este tenor las televisoras reportaron un repunte en sus utilidades sin parangón, inclusive aumentaron unilateralmente el costo de los *spots* aprovechando la oportunidad que presentaba el entorno electoral. V.gr. en el noticiero de López Dóriga el costo por spot era de \$309,000.00 en el mes de abril y en junio costo 536,000.00 Los spots más caros pagados en televisa costaron \$615300.00 pesos en los programas de la *Fea más Bella* y *La Verdad Oculta*. En Tv Azteca se pago la cantidad de \$1,200 000.00 por un minuto de *infomercial* en la telenovela *Amor sin Condiciones*.

Las televisoras compensaron los altos costos cobrados mediante la función desinformadora que desarrollaron, para crear convicción en el electorado. En el mes de mayo dio inicio un programa llamado *Tercer Grado*, donde periodistas destacados de Televisa debaten sobre los asuntos públicos. En este programa de manera velada denostaban la campaña de López obrador y su función principal fue la de ridiculizar las protestas poselectorales. Asimismo, en el programa de comedia llamado *El privilegio de Mandar*, se personificaron a los actores políticos satirizándolos, que a la postre sirvió para hacer escarnio de López Obrador mediante una reprimenda que sufre el actor que lo personificaba por parte del cómico *Carlinflas* en el último programa de transmisión, una semana después de la jornada electoral.<sup>453</sup>

---

<sup>453</sup>¿Cómo que se va a impugnar hasta anular la elección? ¿pus que no dijo rete hartas veces que en la democracia se pierde o se gana por un voto y que asté iba a aceptar el resultado? ¿y ora resulta que dijo mi mamá que siempre no? ¿pus que pasó chato?¿también dice asté sin presentar todavía las pruebas que la elección fue tramposa, poniendo en entredicho la honorable honorabilidad de los ciudadanos que como escrutadores o como presidentes de casilla cooperamos para llevar un proceso electoral limpio ¡cuyo resultado debe respetarse!;No se vale que los intereses de un partido estén por encima de los intereses de un país! El pueblo como nunca antes acudió a las casillas, votó y ahora astedes aunque no les guste, tienen que aceptar el resultado porque así es la democracia. Ya son muchos los problemas que tenemos que resolver lo mexicanos para que todavía agregarles el desorden y el caos. México lo que quiere y lo que necesita es trabajar en paz, para seguir hacia delante ¡todos unidos! Asté me cae muy bien Don

Por último, las telenovelas, insertaron en la trama, mensajes propagandísticos como el caso de *La Fea más Bella* de Televisa que en el programa transmitido el 29 de junio, dos actores hablaron acerca de las elecciones y terminaron haciendo proselitismo a favor de Calderón debido a que es el *Presidente del Empleo*.

Por otro lado, se utilizó la novedad tecnológica que resulta el ciberespacio. Según el PRD fueron enviados 7 millones de correos electrónicos con mensajes que denostaban en forma ofensiva la imagen de López Obrador. En internet no existe una limitación en el uso del lenguaje como lo hay en radio y televisión, así que los improperios pueden lanzados impunemente. Cobra relevancia la denominación de López Obrador como el candidato *Wyskas*, atribuida a un correo electrónico el cual en referencia al eslogan de un anuncio publicitario de esa marca de comida para gato, estableció “8 de cada 10 gatos lo prefiere”.<sup>454</sup> Este es precisamente el mensaje en la comunicación, establecer la diferencias sociales en las dicotomía mexicano/indio. La comunicación polariza a los dos segmentos poblacionales y exalta o recuerda a las clases medias (o a la población con aspiraciones burguesas) la falta de representatividad de un individuo proveniente de indígenas o vinculado con ellos, por ello en caso de ganar no tendría legitimidad con el resto de la población que se considera dentro de los parámetros de la raza cósmica de Vasconcelos.<sup>455</sup>

Dentro de las técnicas de Morris, era importante establecer un clima de triunfalista, de nada sirve invertir millones en spots si las encuestas y sondeos no respaldan la comunicación masiva. Entonces aparece otra herramienta en la inducción de opinión y consiste en las *Encuestadoras Fantasma*. Estas no tienen responsables, ni direcciones físicas dónde se les pueda ubicar y carecen también de una estructura metodológica en los resultados de los supuestos muestreos que realizan. Son artificios para divulgar resultados que probablemente no han tenido medición alguna y son simplemente dictados

---

Andrés Manuel, pero con su actitud va a perder la credibilidad y la simpatía que ha ganado durante tanto tiempo ¡O presenta las pruebas que dice o acepta el resultado! Y desde su trinchera siga luchando por nuestro querido México, por que como dijo el matemático no es hora de dividir, es hora de sumar. Aquí no hay ni vencedores ni vencidos, aquí todos somos México, la generosa patria que forjaron nuestros mayores y en la que crecerán nuestros hijos, aquí el pueblo es el único que tiene... el privilegio de mandar. Video consultable en la página electrónica <http://www.youtube.com/watch?v=-pBVtVM6a6k>.

<sup>454</sup> El Término *gato* resulta peyorativo, relacionado con las clases humildes.

<sup>455</sup> *Supra*, p. 80.

para tratar de influir con la divulgación en la preferencia del electorado. Al menos una decena de encuestadoras fantasma operaron durante esa campaña en favor de Calderón con el fin de influir en la intención del voto según empresas líderes en estudios de opinión.<sup>456</sup>

### 3.3.2. Crisis de legitimación democrática.

Encontramos que la elección del año 2006 evidenció que el IFE continuó reproduciendo el funcionamiento de intervención estatal en el desarrollo de las elecciones, un funcionamiento casi idéntico al de la Comisión Federal Electoral de 1988, a pesar de contar con una estructura completamente diferente, lo que se puede traducir en que el órgano diseñado para generar confianza en las reglas del juego, produjo una decepción, y sus principios inalienables en promesas incumplidas.

Después de la jornada electoral del 2 de julio, el IFE siguió dos procedimientos distintos para dar resultados preliminares. El primero es el Programa de Resultados Preliminares PREP, el cual comenzó a publicar resultados a partir de las 20:00 horas. El segundo procedimiento de resultados preliminares es el denominado Conteo Rápido. A las 23:00 horas del 2 de julio, el Presidente Consejero del IFE, Luis Carlos Ugalde, anunció que los resultados del procedimiento de conteo rápido no permitían que se anunciara a un ganador. Esto se debió a que la diferencia de votos entre los candidatos, en la muestra de casillas que integraban el conteo rápido, era menor al margen de error del procedimiento estadístico en cuestión.<sup>457</sup>

El 4 de julio, después de que el IFE añadiera a los resultados del PREP las actas de cómputo y escrutinio que presentaban inconsistencias, los

---

<sup>456</sup> La Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública (AMAI) identificó su forma de operar. La AMAI ha comprobado que envían a los medios de comunicación muestreos falsos que dan ventaja a uno u otro candidato o pagan inserciones completas en periódicos. Además, circulan las tendencias por internet con fines propagandísticos o realizan envíos masivos a correos electrónicos. Las encuestadoras fantasma identificadas en la elección de 2006 fueron las siguientes. Argua, Tecnomanager, Consultores del Golfo, Etiquet and Company, Fisher's, People's Opinion, Quantum, Verasis Studio, Milotv, Endoscopia y ABCD News.

<sup>457</sup> En la elección presidencial de 2006 el Instituto Federal Electoral reportó nueve ejercicios de conteo rápido: BGC Ulises Beltrán y Asociados, Consultores y Marketing Político, Ipsos-Bimsa, ARCOP, Presencia Ciudadana Mexicana, Gaussc, GEA-ISA, MIRAC e ISA-UAM. Sin embargo, mediante el argumento de que la elección fue muy cerrada, no se difundieron los resultados la noche de la elección, situación que originó un retorno a la opacidad, aparentemente superada, desencadenando una serie de eventos poselectorales.

resultados del PREP le daban una ligera ventaja a Felipe Calderón de 0,64%.<sup>458</sup>

El jueves 6 de julio a las 3:56 horas con un 97,70% de las casillas computadas, López Obrador pasó al segundo lugar, siendo aventajado por Felipe Calderón. El conteo concluyó a las 15:20 horas con el 35,89% de los votos para Felipe Calderón, y el 35,31% para López Obrador, con una diferencia de 0,58%. Luis Carlos Ugalde, presidente del IFE, declaró ganador a Felipe Calderón. En esta elección la diferencia entre los resultados del PREP y los del cómputo final del IFE fue la menor en la historia.

Después del 2 de julio de 2006, los seguidores del candidato presidencial por la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, iniciaron una protesta por los resultados electorales, alegando que hubo un fraude electoral en los comicios, pidiendo que se contara voto por voto.<sup>459</sup> Conforme al grupo de monitores de la Unión Europea que estuvieron al tanto del proceso, señalaron que: "no se reportaron incidentes o irregularidades que pudieran haber afectado la transparencia del proceso de conteo y que pudieran haber impactado los resultados" Sin embargo, también señalaron que si la legislación mexicana lo contempla sería positivo el conteo de los votos uno por uno, para garantizar el máximo de transparencia. El COFIPE, en su artículo 247 inciso b, ordenaba que el recuento voto por voto tendría lugar cuando:

"los resultados de las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del Presidente del Consejo".

En sesión pública el 5 de agosto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó la petición de la coalición Por el Bien de Todos de realizar un nuevo escrutinio y cómputo de la totalidad de los votos. Determinó la apertura y el recuento de votos en "aquellas casillas cuyas actas presentaron inconsistencias en rubros fundamentales del acta respectiva, específicamente

---

<sup>458</sup> Los resultados del PREP no son definitivos. De acuerdo a lo dispuesto en el COFIPE, es necesario hacer un conteo de las actas de cada Distrito Uninominal, y con base en esta revisión será posible adelantar los porcentajes de votación que alcanzó cada candidato. Posteriormente, los paquetes electorales deben ser remitidos al Tribunal Federal Electoral para la calificación de la elección.

<sup>459</sup> Durante varias semanas López Obrador y sus seguidores impidieron el libre tránsito de los automovilistas por la Avenida Reforma, una de las principales de la Capital, con la intención de presionar a las autoridades a llevar a cabo un recuento de los votos. El bloqueo de los simpatizantes de López Obrador dejó pérdidas de 4 mil millones de pesos a todos los sectores de la zona Reforma, según el presidente del Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET).

relacionados con los votos recibidos en las casillas impugnadas, o cuando se advirtieron inconsistencias en aquellos rubros relacionados con boletas recibidas o sobrantes",<sup>460</sup> lo que significó la apertura de 11,839 paquetes electorales, que representan el 9.07% del total de casillas instaladas.

El recuento de los votos en estas casillas comenzó el miércoles 9 de agosto y concluyó el domingo 13 de agosto. Posteriormente se desahogaron los 364 juicios de inconformidad (231 de la coalición Por el Bien de Todos y 133 del PAN). El margen de ventaja entre el candidato que obtuvo el mayor número de votos y el segundo lugar había sido de apenas 250 mil votos y, luego de la anulación de algunas casillas impugnadas, este margen se redujo a 230 mil votos. Al concluir esta etapa se realizó el cómputo final de la elección presidencial, para realizar las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo la cual se hizo el 5 de Septiembre.

El Tribunal reconoció la existencia de irregularidades que a juicio de los magistrados, sin embargo, no habían tenido el peso suficiente para influir sobre el resultado electoral. No obstante, persistían dudas sobre varios aspectos de la elección: sobre el proceso de conteo en varias casillas, denuncias de irregularidades en el padrón electoral, inconsistencias que pudieron haber afectado y podrían hacerlo en el futuro, un resultado electoral, en vista del ajustado margen de votos que hubo esta ocasión entre en primer y segundo lugares. El Tribunal decretó la validez de la elección. Sin embargo el Tribunal en su sentencia advirtió:

“Esta sala superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República, Vicente Fox, se constituyeron en un riesgo para la validez de la elección que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas.”

López Obrador y los partidos que apoyaron su candidatura han señalado insistentemente que hubo un fraude en las elecciones.<sup>461</sup> Sin embargo, los recursos de inconformidad fueron desechados por el Tribunal, al considerar

---

<sup>460</sup>www.trife.org.mx. Página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2009.

<sup>461</sup>López Obrador y sus seguidores se han referido al presidente electo de México, Felipe Calderón Hinojosa como *espurio* y *pelele*. Tomaron la tribuna impidiendo al presidente Vicente Fox dar su discurso anual de actividades. También sabotearon la toma de protesta del presidente el 1 de diciembre. Varios personajes importantes del PRD declararon que apoyarían a López Obrador para "no permitir la toma de posesión de Calderón".

que las irregularidades que se presentaron no pudieron haber alterado el resultado de la elección, como asienta en su fallo final.

El 20 de noviembre de 2006 López Obrador se proclamó *Presidente Legítimo* que no es otra cosa que un acto de protesta contra el sistema, constituyendo una especie de *gabinete en la sombra*<sup>462</sup> conforme se acostumbra en los regímenes parlamentarios. Los nombramientos de este gabinete carecen de validez jurídica o presupuestal; son simbólicos, adquiriendo financiamiento por medio de donaciones de ciudadanos a una cuenta bancaria y de diezmos legislativos por parte de los legisladores electos del PRD. Esto último hace que la protesta sea ilusoria toda vez que se reproducen las patologías de financiamiento irregular para la manutención de los inconformes. Todos los miembros del *gabinete legítimo* disfrutaban de sueldos decorosos, (\$50,000 mensuales para el *Presidente Legítimo*, \$30,000 para cada uno de los Secretarios y \$20,000 para subsecretarios) entonces niega toda credibilidad esa protesta remunerada, reproduciendo la problemática de privilegios de minorías en estructuras piramidales. Al margen de los emolumentos que percibían los miembros del “gobierno legítimo” la acción en sí era censurable para el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas.<sup>463</sup>

“Por su parte, el “Gobierno Legítimo” me parece una decisión equivocada: se es gobierno o no se es; y si se es, se gobierna. Ser gobierno es tener mandato, tener decisión. Declararse gobierno es tomar el camino del Plan de Guadalupe: se desconoce a un gobierno y se dice “ahora el gobierno está de este lado”...”

En cuanto al retroceso en el sistema político que produjo la elección de 2006 tenemos que el sistema buscó este resultado desde el año del 2002 cuando se advirtió de la posibilidad de triunfo por parte de la izquierda, hay que tomar en cuenta que además de las acciones directas para buscar la anulación del candidato se procuró que la estructura electoral de organismo encargado de organizar y vigilar las elecciones, reprodujera el funcionamiento del sistema económico.

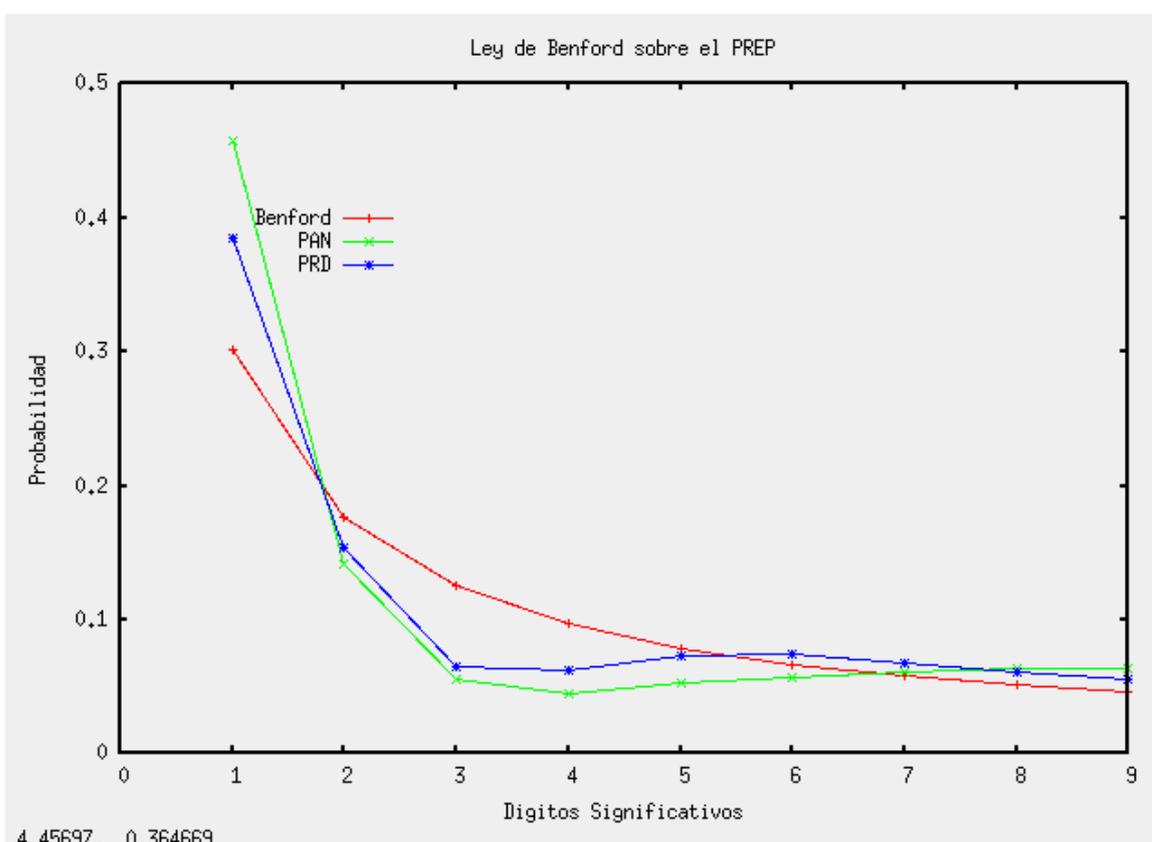
En cuanto a la validez de los resultados en esa elección, diversos expertos señalaron deficiencias graves en el cómputo de los resultados electorales. Tenemos que las operaciones numéricas en el flujo de información arrojaron inconsistencias significativas. En primer término tenemos una

---

<sup>462</sup> A semejanza de la Protesta hecha por Clouthier en 1988, *Supra*, p. 178.

<sup>463</sup> Aristegui, Carmen y Tabulsi Ricardo, *op. cit.*, p. 54.

herramienta estadística denominada *Ley de Benford*, aplicada para la detección de anomalías numéricas, mediante la valoración de información sobre posibles alteraciones en los conteos de votos en procesos electorales. Se trata de una distribución estadística que describe con buena precisión, la probabilidad de aparición de los dígitos significativos en las cifras de muchos procesos en la naturaleza. Es una herramienta que se utiliza con frecuencia en auditorías financieras para detectar fraudes en reportes de contribuyentes fiscales, reportes de ganancias en estados de cuenta, así como alteraciones numéricas en el conteo de votaciones.<sup>464</sup>



\*De la gráfica se desprende primeramente que existe un sobrerrepresentación de cifras que comienzan con el dígito 1 y que corresponden a casillas con votaciones '1' y en el rango '100-199'. Pero lo más interesante de notar, es que existe un excedente en los dígitos 8 y 9 y que corresponden a votaciones 8 y 9 y '80-89' y '90-99', notoriamente excedente para el caso del candidato del PAN.

De la aplicación de la Ley de Benford a los números del PREP, se tiene, como una primera impresión, que la distribución del primer dígito significativo de los números reportados por el IFE por casilla y partido, no siguen

<sup>464</sup> Los estudios técnicos de las inconsistencias electorales en las elecciones del año 2006, pueden ser consultables en la siguiente dirección electrónica: <http://fisicas.unam.mx>

estrictamente una secuencia lógica y que la separación entre los datos observados y los esperados no se deben al azar únicamente.

Esto es una anomalía numérica que debe ser explorada con detalle. El Dr. en Matemáticas e Investigador de la UNAM, Dr. Ricardo Mancilla, lo ha hecho de manera cuidadosa en este estudio preliminar y con la observación de que los resultados reportados oficialmente no se explican a la luz de los resultados esperados, cuando se realiza una prueba de hipótesis sobre ellos.<sup>465</sup>

Otro análisis, tanto del PREP como del Conteo Distrital, realizado por el Doctor en Física Victor Romero Rochín de la UNAM, advierte de una serie de anomalías en los datos presentados por el IFE como son la improbable falta de estabilización de los porcentajes acumulados del PAN y PRD. La disparidad muy grande entre muestras de 300,000 votos y el resultado final y el orden de llegada de los votos, especialmente al PAN y al PRD. Romero Rochín destaca que el comportamiento de la evolución del conteo de los votos es atípico e improbable y añade que no es descartable una manipulación del sistema de cómputo del IFE y que dada la diferencia tan pequeña entre los porcentajes del PAN y el PRD, el conteo voto por voto de las 130,000 casillas es la solución que resolvería cualquier ambigüedad o duda del proceso de la contabilización de los votos. Romero Rochín concluye que es indispensable el conteo no sólo lo realice el IFE, sino que sea hecho de manera simultánea por otras organizaciones públicas y privadas.

Por su parte, el Doctor en Física e investigador de la UNAM, Miguel de Icaza, propone un análisis basado en aritmética y probabilidad elemental que deja ver la existencia de diversas anomalías en los datos de la elección del 2 de julio. Esta vez, las anomalías pueden mapearse a las casillas, de tal manera que puede saberse quien, como y donde. La conclusión del Dr. de Icaza apunta en la misma dirección: las anomalías detectadas son tan improbables de manera natural, que su volumen y existencia indican una manipulación dolosa de resultados.

---

<sup>465</sup>En otro estudio, conducido de manera independiente por el académico estadounidense de la Universidad de Cornell Walter R. Mebane, Jr. Elaboró un análisis de los datos proporcionados por el IFE y tras aplicar una técnica basada en la Ley de Benford, el autor concluyó que la elección presidencial efectivamente muestra problemas numéricos serios y que era necesario un conteo voto por voto para disipar las dudas generadas.

El día 3 de agosto del 2006, reunidos en un seminario especial de trabajo en el Instituto de Geofísica de la UNAM, 61 investigadores y científicos de diversas disciplinas pertenecientes a 25 instituciones del país, tras analizar y discutir cuidadosamente los resultados de 13 estudios realizados en México y uno en la Universidad de Cornell, Estados Unidos de Norteamérica, con base en los datos publicados por el IFE, concluyeron que en la elección de presidente de la república del 2 de julio del 2006 hubo anomalías numéricas lo suficientemente evidentes que no permiten decir que se haya cumplido con el principio rector de certeza:<sup>466</sup>

“...en el análisis de los cómputos distritales, el total de votos para presidente, emitidos en cada casilla, difiere del correspondiente a diputados y senadores. Estas diferencias fueron detectadas en 72,997 casillas, 56.16% del total (sin incluir las especiales), e involucran 383,504 y 386,261 votos en el caso de los diputados y senadores, respectivamente. Estas cifras superan la diferencia entre los dos candidatos (243,934 votos). Los resultados en toda elección libre obedecen a determinadas leyes de la probabilidad y la estadística. Esto se ha comprobado en las democracias maduras. La estadística permite analizar la confiabilidad de cualquier proceso. Por ejemplo, aplicando la ley de Benford, instrumento valioso utilizado internacionalmente para detectar, entre otras cosas, fraudes fiscales y electorales, se encontraron anomalías importantes en al menos 47 de los 300 distritos.”

En cuanto a la pregunta fundamental respecto a si hubo fraude en las elecciones Cuauhtémoc Cárdenas respondió lo siguiente:<sup>467</sup>

“No lo sé. Acción Nacional tuvo más votos para el Congreso que la Coalición de Andrés Manuel López Obrador; esto puede ser una señal del voto. Fue un grave error del gobierno no haber accedido al recuento. Hubiera quitado cualquier duda. A Felipe Calderón la legalidad se la dio el Tribunal. No hablaré de legitimidad en este caso; me abstengo.”

Por otra parte, independientemente si hubo fraude en las elecciones, tenemos que la problemática poselectoral produjo una crisis de legitimidad de origen que contamina las posteriores acciones de gobierno, Bidart Campos sostiene que un poder cuyo título originario es resistido, repudiado, puesto en

---

<sup>466</sup> El día 5 de agosto publicaron en el periódico La Jornada estas conclusiones en formato de carta abierta dirigida a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, bajo el título *Científicos por un Conteo de los votos que garantice la Legalidad y la Certeza de las Elecciones del 2006*.

<sup>467</sup> Aristegui, Carmen y Trabulsi Ricardo, *op. cit.*, p..54.

entredicho por la sociedad, no se halla en buenas condiciones para promover consenso.<sup>468</sup>

En ese sentido, una vez que tomó posesión el candidato triunfador en esa elección, se realizó acciones para subsanar las deficiencias de legitimidad de origen, utilizando por una parte la comunicación masiva para favorecer la percepción de estabilidad gubernamental<sup>469</sup> y por la otra, tomando acciones contundentes de gobierno como la embestida contra el narco tráfico.<sup>470</sup>

### 3.3.3. Estructura electoral producto de la reforma del año 2007.

Como se acotó anteriormente, a partir de las elecciones de 1994 los procesos electorales presentaban las siguientes dificultades:<sup>471</sup>

- a) El costo creciente de las campañas por el gasto por parte de los partidos en radio y televisión.
- b) Problemas de fiscalización de ingresos y egresos de los partidos asociados a la compra de publicidad político electoral en los medios electrónicos.
- c) La intromisión en las campañas por parte de los gobiernos (en todos los niveles, municipal, estatal y federal) a través de sus estrategias de comunicación social.
- d) Uso de recursos públicos de los gobernantes para promover su imagen con fines electorales.
- e) Compra de publicidad electoral por parte de terceros que desequilibra y afecta las condiciones de la competencia política.

Este último punto, propiciaba precisamente la inclusión desmedida de capital a las campañas políticas. Raúl Trejo sostiene:<sup>472</sup>

“En 1994 solamente el 25.3% de los gastos de los partidos en sus campañas estuvo orientado a la compra de tiempos en esos medios. En 1997 esa proporción creció al 55%. En 2000 el 54% del dinero que recibieron los partidos fue a parar a las chequeras de radiodifusoras y televisoras. En 2003 el 49% de las erogaciones

---

<sup>468</sup> Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p. 63.

<sup>469</sup> Un informe de la Secretaría de Hacienda reveló que tan sólo durante su primer mes Calderón gastó 126 millones de pesos en publicidad mediática. En los primeros 10 meses de 2007, Calderón gastó 2 mil 650 millones de pesos en la promoción de su imagen personal de los cuales 861 millones de pesos se destinaron a la televisión abierta. Fuente: Villamil, Jenaro, *Si yo fuera presidente, op. cit.*, p. 63.

<sup>470</sup> *Infra*, p. 245.

<sup>471</sup> Murayama Ciro, *op. cit.*, p. 6.

<sup>472</sup> Trejo Delarbre, Raúl, Citado por Ciro Murayama, *op. cit.*, p.6.

de los partidos tuvieron el mismo destino. Y en las campañas de 2006 el porcentaje del gasto en contratación de espacios mediáticos fue todavía mayor”.

Para frenar esta espiral de inflación electoral (además de subsanar la conflictiva derivada de la *guerra sucia* en el proceso electoral de 2006) se verificó la reforma constitucional del año 2007.<sup>473</sup>

De esta forma quedó reformado el artículo 41 de la Constitución en el sentido de prohibir terminantemente la contratación de *spots* y el completo apego irrestricto a los tiempos acordados. Ahora bien, es preciso analizar las modificaciones que sufrió el artículo 134 de la Constitución en su reforma para las elecciones del 2009. Una de las modificaciones sustanciales fue la adición de los siguientes párrafos al artículo 134 constitucional:

“Los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus Delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.....En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

“Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

Las razones que motivaron la creación de este nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos se presenta como la necesidad de superar patologías, costumbres y vicios de los antiguos métodos de procedimiento electoral, esto sumado a la permanente confusión entre funcionarios-candidatos terminaban por distorsionar el trabajo de los gobiernos y de la propia función pública.

De esta manera, en la calificación presidencial de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la injerencia de algunos servidores públicos puso en riesgo la elección. La iniciativa con proyecto de decreto que aprobó el Senado de la República lo expresó de esta manera:

“El objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a

---

<sup>473</sup>Murayama, Ciro, *op. cit.*, p.6.

que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales<sup>474</sup>.

De acuerdo con los senadores la reforma tuvo como objetivo limitar el acceso del dinero en las campañas políticas. Santiago Creel expresó lo siguiente:<sup>475</sup>

El cambio que hoy plantemos a consideración de esta Asamblea, limita la influencia del dinero, porque prohíbe que los gobernantes utilicen recursos del pueblo para promocionar su imagen o sus intereses electorales. Esta reforma mejora con creces nuestra democracia, porque termina con las campañas adelantadas, pagadas además con presupuesto público, otra vez con el dinero del pueblo. También este cambio mejora nuestra democracia, por que impide que los partidos políticos y también los candidatos compren espacios de radio y televisión, incluyendo por cierto de manera muy subrayada, anuncios de publicidad disfrazados de información o coberturas noticiosas favorables. Esta reforma limita el dinero en la política, por que ninguna persona podrá comprar spots o anuncios políticos para romper con la equidad en las contiendas electorales. También limita el dinero porque rompe con la vinculación entre partidos políticos y organizaciones gremiales, vinculación muchas veces basada no solamente en intereses políticos, sino en algunos casos también en intereses de carácter económico... En una sociedad como la nuestra, en la que pocos tienen mucho y muchos no tienen casi nada, la fuerza del dinero avasalla, la fuerza del dinero corrompe, y además pervierte los procesos electorales.”

Asimismo, el senador Manlio Fabio Beltrones puntualizó lo siguiente:<sup>476</sup>

“El modelo anterior que buscó equidad en la competencia, debemos reconocerlo, no podía prever las distorsiones que en el tiempo el dinero podría generar en la contratación abierta, indiscriminada y abusiva de tiempos en los medios electrónicos de comunicación, lo cual, a todas luces ha tornado inequitativas las contiendas, y con ello generado más conflictos e impugnación que cualquiera de los resultados. (...) Un gran consenso entre los partidos políticos, es la restricción económica que debemos respetar.”

La reforma resaltó el esfuerzo del Congreso por garantizar la imparcialidad y la equidad durante los comicios de 2009, pero faltó la reglamentación adecuada que hiciera eficaz la reforma toda vez que las lagunas de ley permitieron la operación política. En este sentido Jorge Kristian

---

<sup>474</sup> Córdova, Lorenzo, *La nueva reforma electoral*, Nexos, núm. 358, octubre de 2007, p. 6.

<sup>475</sup> Senado de la República, Diario de Debates 12 de septiembre de 2007.

<sup>476</sup> *Ibidem*.

Bernal destaca:<sup>477</sup>“El legislador dejó inconclusa su tarea reglamentaria, toda vez que no expidió una serie de disposiciones para hacer efectiva la reforma constitucional.”

Bajo estas circunstancias, el Instituto Federal Electoral se erigió como la única autoridad de este nivel de gobierno, con posibilidad de aplicar las normas relacionadas con la propaganda gubernamental, pese a que como cualquier otro órgano del Estado, su actuación está limitada por las funciones que la propia Constitución le da, la autoridad electoral es competente para conocer de infracciones al párrafo constitucional que regula la propaganda gubernamental, únicamente durante los meses que comprenden los procesos electorales y la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos a su cargo es permanente.

La sustitución de los consejeros del IFE, que constitucionalmente tienen carácter de inamovibles, pero que sin embargo por una misma reforma constitucional pueden ser removidos, fue el primer punto que causó conflicto político, por la oposición de los propios consejeros, encabezados por el presidente, Luis Carlos Ugalde, así como de un importante sector de intelectuales, investigadores, académicos y periodistas que consideran que dicho hecho vulnera la independencia del Instituto y sienta un precedente de control de los partidos por el IFE y que fue publicado el 5 de septiembre de 2007. Posteriormente el conflicto se trasladó a los medios de comunicación cuando se anunció que la reforma prohibía a los partidos y aún a cualquier particular la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos y en cambio exigía a los medios la sesión gratuita de espacios iguales para todos los partidos en los tiempos de campaña, que a partir de la reforma serían gratuitos. El 11 de septiembre representantes de los medios se reunieron con legisladores en una ríspida reunión donde se anunció la modificación de la redacción de un artículo que inicialmente prohibía la difusión de opiniones políticas y que era considerado violatorio de la libertad de expresión, siendo

---

<sup>477</sup> Bernal Moreno, Jorge Kristian, *La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009*, en Cordova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *o p. cit.*, p.130.

sustituido por únicamente la contratación de espacios en los medios para ello.<sup>478</sup>

Fundamentalmente la reforma del 2007 estableció lo siguiente.<sup>479</sup>

1. Disposición del IFE de 48 minutos diarios en cada canal de radio y televisión.
2. Un minuto de Tiempo para los partidos en tiempo de precampaña y aumentando el rango temporal en tiempos de campaña de conformidad al porcentaje de votos obtenidos en el último proceso electoral.
3. Espacios a partidos sin representación en el Congreso.
4. La prohibición de contratación de *spots*. En abierta confrontación contra las televisoras, en apariencia cierra la puerta a la desmedida inyección de capital en el sistema político. Reza el artículo 41 constitucional en su parte conducente:

“Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.”

5. El monopolio en manejo de medios en elecciones locales. Que de acuerdo con el apartado B del artículo 41 constitucional el IFE revisará la distribución del tiempo en medios de los partidos políticos de acuerdo a las plataformas que los institutos de los estados presenten a la autoridad federal.
6. Prohibición de propaganda denigrante contra personas o instituciones. (Aparentemente con intención de resarcir la problemática derivada de la guerra sucia en el 2006).

---

<sup>478</sup> El Senado de la República votó la reforma electoral el 12 de septiembre, siendo aprobada por 110 votos a favor, del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional y Partido Nueva Alianza y 11 en contra del Partido Verde Ecologista de México y Convergencia. El 14 de septiembre correspondió su discusión y votación por la Cámara de Diputados, tras seis horas de discusión, la reforma fue aprobada por 408 votos a favor del PAN, PRD, PRI, PT y el PAS, 33 en contra del PVEM y Convergencia y 9 abstenciones de Nueva Alianza.

<sup>479</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 y fueron modificados los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona un párrafo al artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Federal.

7. Prohibición de difusión de programas de gobierno en tiempo de campañas.
8. Reducción de tiempos políticos: 90 días de campaña presidencial y 60 de precampaña.

En la misma reforma se adicionaron algunos numerales al inciso k) del artículo 295 del COFIPE quedando redactados de la siguiente forma:

“ 2. Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

3. Si al término del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Distrital deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.”

Tenemos que en apariencia jurídicamente queda resuelta la problemática del año 2006. Se prohíben todos los mecanismos que hicieron inequitativa la contienda electoral. Ahora ya no se permiten lossspots por lo cual las recetas de Morris ya no tienen cabida; se otorga una distribución de tiempo equitativo de acuerdo al porcentaje electoral de cada partido; se prohíben las campañas de desprestigio o guerra sucia. Asimismo, por ministerio de Ley, en caso de votación cerrada se puede recurrir al recuento voto por voto, que antes no se permitía de manera expresa y precisamente era el sustento de la línea discursiva de la derecha.

### 3.3.4. Justicia electoral y derechos humanos.

En el sistema político, encontramos que los ciudadanos participan en diversas etapas del funcionamiento electoral, ya sea de manera activa en varios grados, como sufragante, como funcionario de casilla y como servidor público especializado en materia electoral. Sin embargo, la participación pasiva como sujeto susceptible a ser elegido, representa un problemática en materia de los derechos humanos. La interrogante es, si el sistema de partidos por si

mismo resulta violatorio a los derechos políticos y ciudadanos; en otras palabras, violatorio de derechos humanos.

Los partidos políticos en México son las entidades que tienen el monopolio en de la postulación de individuos a ocupar cargos de elección popular, esa es precisamente su función, tienen un pie en la sociedad civil y otro en el gobierno, canalizan las aspiraciones personales a ocupar cargos públicos por medio de las candidaturas.<sup>480</sup>

Ahora bien, ese monopolio que tanto vulnera los derechos político - electorales de los ciudadanos, cuando en virtud del mismo niega la candidaturas independientes, donde otros sistemas electorales en derecho comparado si las admiten. Este requisito *sine qua non*, por si mismo obliga a que el sujeto que busque un cargo público tenga que subordinarse a una plataforma ideológica y a una reproducción conductual de los vicios que encierra cada uno de los institutos políticos. Esto no implica que el hecho de la afiliación a un partido sea un acto violatorio de derechos, toda vez que esta consiste en un acto voluntario. El sujeto tiene la potestad de decidir si milita en un partido político o no.

Sin embargo no existe una salida para los ciudadanos que deseen participar en política si no es por conducto de los partidos. Si el ciudadano no comparte la ideología o la operatividad de ningún partido, o simplemente a pesar de militar en un partido son nugatorios sus esfuerzos para ser postulado, no tendrá opción de postularse a ningún cargo.<sup>481</sup>

Un problema adicional, consiste en que el sistema constitucional, al prohibir las candidaturas independientes cierra el acceso a la justicia a los ciudadanos para inconformarse en este sentido, lo que refuerza la contradicción de la negación de una libertad plena en el ejercicio de los derechos políticos en un sistema basado en las libertades individuales.

---

<sup>480</sup> *Supra*, p. 65.

<sup>481</sup> Jorge Castañeda inició en 2003 una campaña ciudadana, donde, argumentando que la gente está harta de los partidos políticos buscó la candidatura presidencial sin el respaldo de ningún partido. Todos los recursos legales en México han rechazado su propuesta, Castañeda continuó buscando la candidatura a través de medios internacionales. Víctor González Torres presidente de una empresa mexicana ha buscado también ser candidato, no consiguió el apoyo de ningún partido e intentó sin éxito seguir los pasos de Castañeda, este personaje que se hace llamar *doctor simi* inició campaña en el año 2006 donde pidió a la gente que escribiera su nombre en la boleta de votaciones en el rubro de candidatos no registrados.

Esta problemática cobró relevancia cuando Jorge Castañeda Gutman, presentó una demanda ante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos a la que recayó una sentencia el día 6 de agosto de 2008, misma que establece lo siguiente:<sup>482</sup>

“...2. El Estado violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 77 a 133 de la presente Sentencia.

3. El Estado no violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho político a ser elegido reconocido en el artículo 23.1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 134 a 205 de esta Sentencia.

4. El Estado no violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en los términos de los párrafos 206 a 212 de esta Sentencia...”

Y Dispuso por unanimidad de votos, que:

“...5. Esta Sentencia constituye per se una forma de reparación.

6. El Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido, en los términos de los párrafos 227 a 231 de la presente Sentencia.

7. El Estado debe publicar en el Diario Oficial y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, los párrafos 77 a 133 de la presente Sentencia, sin las notas al pie de página, y la parte resolutive de la misma, en el plazo de seis meses contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos de los párrafos 232 a 235 de la misma.

8. El Estado debe pagar al señor Jorge Castañeda Gutman el monto fijado en el párrafo 244 de la presente Sentencia, por reintegro de costas y gastos, dentro del plazo de seis meses contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

9. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. El Estado deberá, dentro del

---

<sup>482</sup> Corte Interamericana de los Derechos Humanos, *Informe Anual 2008*, Anexo XLIV.

plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para la cumplir con la misma.”

De lo anterior encontramos una condena parcial al Estado mexicano: Jorge Castañeda no pudo conseguir el reconocimiento del derecho a registrar una candidatura ciudadana, toda vez que la Corte determinó que la Constitución mexicana retoma el sistema de partidos para la postulación de candidaturas. Sin embargo, evidenció el nugatorio acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, y condenó al gobierno a reformar la Ley a efecto de crear condiciones que permitan la impugnación a las violaciones del estado en el ejercicio de ese derecho.

La sentencia en sí produce un efecto de contradicción estructural en el ámbito constitucional de primer orden, toda vez que persiste la negativa a la postulación independiente, pero los tribunales se deben ocupar de resolver las controversias derivadas de esa negativa. Tenemos que en apariencia, para fines prácticos no representa una ventaja contar con medios de acceso a la justicia si esa no se va a obtener, toda vez que el sistema constitucional no la permite. Sin embargo, el establecimiento de medios expeditos de impugnación constitucional permitirán evidenciar que el monopolio partidista de postulación de candidaturas es violatorio de los derechos políticos del ciudadano, razón que esto representa un medio de reparación a futuro, que a la postre permitirá la inclusión de dichas candidaturas dentro de un sistema que está diseñado para privilegiar las prerrogativas de los partidos políticos. Es decir, esto constituye un precedente para una posterior reforma constitucional que incorpore al sistema candidaturas independientes, creándose una transformación que arrojará nuevas problemáticas derivadas del impacto con el entorno político.

Por otra parte, encontramos que la justicia electoral no produce efectos resarcitorios de los derechos violados. Un ejemplo de ello lo representa la sentencia del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, que en fecha 29 de octubre de 2008, pronunció sentencia que declaró ilegal la emisión de los spots del Consejo Coordinador Empresarial.<sup>483</sup>

Entonces la ilegalidad fue reconocida por el tribunal 2 años después de las elecciones pone de manifiesto que la guerra sucia en el año 2006 fue un

---

<sup>483</sup> Sentencia definitiva recaída al Recurso de Apelación Interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, No. de expediente SUP- RAP- 186/2008, consultable en el sitio web del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, en la siguiente dirección electrónica: <http://www.trife.gob.mx>.

factor determinante de inequidad electoral. En ese sentido, no tendrá importancia que la cúpula empresarial sea sancionada con multa si consiguió el objetivo de consolidación de su candidato y la reproducción del sistema económico se encuentra garantizada. El problema consiste en que el candidato agraviado no será restituido en sus derechos políticos. El reconocimiento extemporáneo de irregularidades electorales hace que las violaciones puedan cometerse de manera impune, toda vez que el orden jurídico cierra la posibilidad de deponer al triunfador de la elección, sin importar que con posterioridad a que asuma el cargo se hagan manifiestas las violaciones electorales.<sup>484</sup>

### 3.3.5. Crimen organizado.

Tradicionalmente han existido bandas criminales en México, en particular cobraron relevancia a partir de la década de los setenta las bandas de narcotráfico, debido a la situación limítrofe de México, respecto a los Estados Unidos de América, que constituyen el principal mercado para la exportación de narcóticos.

Las bandas operaban bajo cierta tolerancia del Estado, sólo si cumplían con dos condiciones: la primera consiste en que las sustancias ilícitas son únicamente para exportación, por lo tanto, no se venderían en territorio nacional, y la segunda en que no intervendrían en asuntos políticos. Los cárteles de la droga dejaron de cumplir con este acuerdo a partir de 1986 cuando fue detenido Rafael Caro Quintero, seguido de otras detenciones en 1993, de *Chapo Guzman* y de otros importantes miembros de los cárteles de la droga; ya no estaban obligados a cumplirlo toda vez que fue el gobierno quien incumplió primero.<sup>485</sup>

Desde el punto de vista del sistema jurídico, existen los mecanismos legales para el combate al narcotráfico:

---

<sup>484</sup> Para Juan Linz, es una característica del sistema presidencial, las elecciones constituyen un juego de "Gánalo Todo", en virtud del cual, un presidente no puede ser depuesto por causas supervenientes, salvo las que específicamente sean señaladas en la constitución, que no incluyen circunstancias electorales. Por ello una vez asumido el cargo el mandatario terminará el periodo dispuesto para su mandato sin que pueda ser removido, bajo el supuesto que esta característica otorga estabilidad a la política. Linz, Juan J. *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?* Ed. UNAM, México, 2001, pp. 28, 124 y 137.

<sup>485</sup> Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo Comp., *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 87.

1. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, firmada en Viena en el año de 1998.
2. Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en Palermo en el año 2000.
3. Elaboración de Normas Regionales de la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante la aplicación de las recomendaciones de la Comisión Internacional para el Control del Abuso de las Drogas, (SICAD)<sup>486</sup>
4. Reformas Constitucionales.<sup>487</sup> Que criminaliza de manera exacerbada la conducta penal tratándose de delincuencia organizada.

Sin embargo, aún cuando jurídicamente el problema está resuelto, resulta que la nutrida legislación no ha podido combatir el problema. De acuerdo con Edgardo Buscaglia el trípode que sostiene a las organizaciones delictivas son: la obstrucción de la justicia, la corrupción y la violencia.<sup>488</sup>

Derivado de lo anterior, se suscitó un fenómeno denominado de narco política, donde aparecieron alianzas político-electorales a través del financiamiento ilegal de campañas. Situación que ha sido tradicionalmente difícil de demostrar debido a la secrecía con la que se realiza esta actividad, sin embargo, existe el antecedente de la detención del gobernador de Quintana Roo Mario Villanueva, por delitos contra la salud y lavado de dinero.<sup>489</sup>

De acuerdo con Edgardo Buscaglia, la aparición de la práctica de precampañas, abrió la puerta del financiamiento ilegal por parte del crimen organizado, calculándose aproximadamente 80 mil millones de pesos anuales como inversión para las actividades políticas en el país, de esa forma se

---

<sup>486</sup>Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo, *op. cit.*, p. 90.

<sup>487</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Junio de 2008 y fueron modificados los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 fracciones XXI y XXIII, 115 fracción VII y 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Federal.

<sup>488</sup>Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo Compiladores, *Op. cit.*, p. 91.

<sup>489</sup> En el primer lustro de la década de los 90 comenzaron a surgir señalamientos de vínculos políticos con el narcotráfico: la prensa señaló un contubernio de funcionarios para lograr el funcionamiento de la pista clandestina del paraje la Culebra ubicada en el estado de Veracruz; El Gobernador de Puebla Manuel Barlett fue señalado como sospechoso de pactar con Rafael Caro Quintero el asesinato del Agente Agencia Especial Antidrogas de Estados Unidos (DEA) Enrique Camarena Salazar, ocurrido en 1985; asimismo, fue acusado el gobernador de Tamaulipas Manuel Cavazos Lerma como socio y administrador del narcotraficante Juan García Abrego, de acuerdo a la averiguación previa 146/DGMPE-EB/98 tramitada ante la Procuraduría General de la República. Fuente: Organización Editorial Mexicana, 25 de agosto de 2008.

consiguen dos objetivos: lavar dinero de origen ilícito y comprar políticas públicas.<sup>490</sup>

Según el investigador Sergio Cervantes el narco y la política han estado estrechamente ligados en Sinaloa y propiciado el asesinato de dos gobernadores (Alfredo Delgado y Rodolfo T. Loaiza) a manos de Alfonso Leyzaola, legendario personaje de la *narcohistoria*.<sup>491</sup>

El expresidente Miguel de la Madrid, (1982-1988) a pregunta expresa de la periodista Carmen Aristegui, rechazó que fuera su gobierno el que le abrió las puertas al narcotráfico, como un medio para sanear la economía en tiempos difíciles.<sup>492</sup>

“De ninguna manera. Cuentan que los gobiernos de México propiciaron el narcotráfico, sobre todo en Sinaloa,<sup>493</sup> porque el mismo gobierno norteamericano se los pidió. En la guerra mundial necesitaban narcóticos para curar a los enfermos y de ahí se hizo el negocio.”

En esa entrevista, De la Madrid hizo revelaciones, impactantes respecto al nexo del gobierno con el narcotráfico en el sexenio de Carlos Salinas, por conducto de su hermano Raúl Salinas, que realizaba tanto actos de corrupción en licitaciones públicas como actos de complicidad en actividades del crimen organizado: “...Conseguía contratos del gobierno. Se comunicaba con los narcotraficantes(...) no sé exactamente, los que le dieron el dinero para llevárselo a Suiza...”<sup>494</sup>

De acuerdo con Miguel de la Madrid, no era posible procesarlo por las actividades del narcotráfico, debido a la dificultad de acreditar con elementos de prueba estas acusaciones en juicio, derivado a que son “informaciones muy difíciles de obtener” por ello resultaba más fácil procesar a Raúl Salinas por la Muerte de Ruiz Massieu, que por sus actividades derivadas del crimen organizado.<sup>495</sup>

---

<sup>490</sup>Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo, *op. cit.*, p. 88.

<sup>491</sup> El Universal 8 de Noviembre de 2004.

<sup>492</sup> Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo, *op. cit.*, P.103.

<sup>493</sup> El ex procurador sinaloense Manuel Lazcano Ochoa reconoció en aquella época, antes de su muerte, que la economía estatal estaba permeada desde hacía más de 50 años por el narcotráfico. Fuente: El Universal 8 de Noviembre de 2004.

<sup>494</sup> Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo, *op. cit.*, P.103.

<sup>495</sup> Estas declaraciones de Miguel de la Madrid fueron difundidas el día 13 de mayo de 2009 en el Noticiero de Radio MVS conducido por Carmen Aristegui, provocaron reacciones fuertes en la clase política. Por una parte la periodista recibió una extensa carta remitida por Carlos Salinas de Gortari, quien le reprochaba que había abusado del precario estado de salud de De la Madrid; por otra parte el propio De la Madrid envió a los medios un comunicado donde situaba a sí mismo en una especie de interdicción:

Con la llegada al poder de Felipe Calderón en el año 2006, se inició una ofensiva contra las bandas de narcotraficantes, desencadenando lo que hoy se conoce como *guerra contra el narco*, misma que ha desencadenado una ola de violencia que a la fecha ha reportado más de 60 mil muertos y 10 mil desaparecidos.<sup>496</sup> De acuerdo con Miguel Ángel Granados Chapa el problema es prácticamente irresoluble derivado a las redes de complicidad de las estructuras estatales.<sup>497</sup>

“Hoy efectivamente el problema es peor que nunca. No sólo porque se le dejó crecer, sino porque su propia dinámica convirtió a México en un país de consumo y no sólo de paso. La guerra entre narcotraficantes y las miles de muertes no derivan sólo de la incompetencia de la autoridad para impedirlo. Se trata de situaciones propias del narconegocio. Ahora se disputan las rutas y el mercado, de modo que los espacios bélicos han aumentado, independientemente de la capacidad o la incapacidad de enfrentarlo. El crecimiento y la diversificación de las actividades del narcotráfico se agregan a la incompetencia y a la complicidad. Se ve muy cercano el momento de que el Estado falle, que sea incapaz de ofrecer la mínima seguridad. Miguel Ángel Granados Chapa.”

Sin embargo, la guerra contra el narco no constituyó una plataforma electoral o promesa de campaña que Felipe Calderón haya asumido como compromiso de gobierno. Para Roger Bartra resulta perfectamente claro que la guerra contra el narcotráfico emprendida por Felipe Calderón es una consecuencia de la crisis de legitimidad derivada del proceso electoral del año 2006.<sup>498</sup>

“Hubo una crisis de legitimidad y ganó un partido en condiciones muy difíciles y sin gozar de legitimidad. Por eso Calderón recurrió al mecanismo típico de la derecha: pone en el centro el tema de la seguridad e inicia una confrontación muy grande, muy costosa en términos humanos, pero que tiene efectos legitimadores muy poderosos porque cohesiona a gran parte de la sociedad en torno al gobierno. Las derechas están obsesionadas con la seguridad. La izquierda ha menospreciado eso totalmente, pero no quiere decir que no sea el caballito de batalla de la

---

*“actualmente me encuentro convaleciendo de un estado de salud que no me permite procesar adecuadamente diálogos o cuestionamientos, tal como consta en las grabaciones difundidas por la señora Aristegui, en las que mi tono de voz se escucha débil y confuso(...) MIS RESPUESTAS CARECEN DE VALIDEZ Y EXACTITUD.”* De acuerdo con el periódico la Jornada de fecha 15 de mayo de 2009. Emilio Gamboa Patrón presionó al expresidente para que se retractara, de igual forma procedió Francisco Rojas, contando con el apoyo de los hijos de De la Madrid Enrique y Federico según fue publicado en el periódico El Universal, también del 15 de mayo. Las cadenas televisoras guardaron silencio respecto a este asunto.

<sup>496</sup> Fuente: Reporte Indigo, consultable en línea [www.reporteindigo.org.mx](http://www.reporteindigo.org.mx).

<sup>497</sup> Aristegui, Carmen y Trubulsi, Ricardo, *op. cit.*, P.171.

<sup>498</sup> *Ibidem*, P.33.

derecha. La derecha saca sus monstruos; ya estaba ahí pero los enerva, los irrita e inicia una guerra. Su gran fuerza política es imaginaria, es decir que genera en la conciencia colectiva un gran miedo, una cohesión hacia el gobierno y así se legitima. Es un mecanismo que han manejado las derechas de todo el mundo.”

De acuerdo a lo anterior, la guerra contra el narcotráfico sirvió para superar la crisis de legitimidad de origen de las elecciones de 2006. En ese sentido, para consolidar una legitimidad de ejercicio<sup>499</sup>, el presidente realizó acciones decisivas que demuestren que detenta el ejercicio de la violencia de Estado, tal como Carlos Salinas hizo en 1989 mediante el encarcelamiento de *la quina*.<sup>500</sup>

Un problema de la incidencia del narcotráfico en el sistema político lo constituye la persecución exacerbada de los señalados como responsables por parte de los órganos de procuración de justicia. A consecuencia de las reformas constitucionales a las garantías individuales, específicamente las garantías del inculpado, que prácticamente suprimen el marco garantista constitucional tratándose de miembros del crimen organizado, produce que las investigaciones policiales puedan ser manipuladas con fines políticos.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye un caso conocido como el *michoacanazo*, que consistió en un operativo policiaco llevado a cabo el 26 de mayo de 2009, donde quedaron detenidos 27 servidores públicos del Estado de Michoacán, entre ellos 10 presidentes municipales, por estar acusados de tener nexos con el crimen organizado. La mayoría de los presidentes municipales detenidos pertenecían al PRI, los demás servidores públicos al PRD y sólo hubo 2 detenidos que militaban en el PAN. El periodista Jorge Medina opinó lo siguiente respecto a este tema:<sup>501</sup>

“Vamos a repetir entre el vocerío que el *michoacanazo* fue un acto de poder inédito. Lo cierto es que el gobierno federal hizo efectiva una línea de conducta que ha venido practicando: centrar su legitimidad en la lucha contra el narcotráfico. Limitó así, tardíamente, a aquellos gobiernos de débil legitimidad que acuden a la espectacularidad del ejercicio del poder para superar una deficiencia de origen; en este caso, buscando implantar la creencia de que en Los Pinos hay coraje y valor.”

---

<sup>499</sup> *Supra*, p. 44.

<sup>500</sup> *Supra*. p. 180.

<sup>501</sup> Medina Viedas, Jorge, *El michoacanazo decisión sospechosa*, Acentos, nota editorial Milenio Diario, 31 de mayo de 2009.

Lo anterior ejemplifica la percepción de la opinión pública respecto a las implicaciones políticas en la toma de decisiones de carácter policial. Posteriormente, un año después del evento, casi todos los implicados fueron puestos en libertad por falta de elementos. Situación que refuerza la idea del uso del aparato de procuración de justicia para fines políticos.

Por otro lado, la inclusión del narcotráfico al sistema político, ya sea como inversionista o como colaborador, en un sistema que admite la participación de capitales y la posterior búsqueda de erradicar de manera radical un elemento que perfectamente forma parte del entorno, genera una resistencia, donde el Estado no estableció los mecanismos adecuados para absorber contingencia, y ello ha generado un clima de guerra civil y daños colaterales en prácticamente todo el país, llegando al escenario extremo de que esta disputa con el narcotráfico ha puesto en peligro la reproducción del sistema político mediante elecciones pacíficas.

En el anterior proceso local de Tamaulipas fue asesinado, junto con toda su comitiva, Rodolfo Torre Cantú candidato de la alianza “Todos Tamaulipas”, conformada por el PRI, Nueva Alianza y PVEM, a seis días de los comicios.<sup>502</sup>

El ataque se cometió precisamente contra el candidato que tenía las mayores preferencias electorales y los especialistas aseguraban su triunfo por amplio margen. Aunque la candidatura fue sustituida a favor de su hermano Egidio Torre Cantu,<sup>503</sup> de manera institucional se llevaron a cabo los comicios en la fecha programada y no hubo cambio en las tendencias electorales, en donde el triunfo lo obtuvo la alianza “Todos Tamaulipas”, el sistema político quedó afectado seriamente con un precedente de sangre que arriesga la continuidad de la vida democrática.

De acuerdo con Buscaglia, la ola de violencia produjo una paramilitarización del país, donde los carteles de la droga a sí como empresas privadas, como los propios gobiernos locales han privilegiado la conformación

---

<sup>502</sup>Las autoridades reportaron la muerte del candidato Torre Cantú y el diputado local del PRI, Enrique Blackmore, así como del jefe de escolta, 2 guardaespaldas y el secretario particular del candidato. El atentado ocurre a seis días de que se realicen las elecciones para renovar gubernatura, 43 ayuntamientos y el Congreso del estado. Fuente: El Universal 30 de junio de 2010.

<sup>503</sup>Esta sustitución se puede interpretar como una compensación por parte del sistema político a título de reparación moral de la pérdida de un ser querido, que perdió la vida precisamente por su calidad de candidato; o bien, puede ser una reproducción del modelo de legitimación por dinastía, dentro de una estructura de clan familiar.

de grupos armados. Se calcula que por lo menos 167 grupos paramilitares operan en territorio nacional, con la finalidad de protección de la vida y la propiedad, toda vez que el gobierno de Calderón no pudo ofrecer esa garantía. La transición política no ha derivado a una democracia participativa sino en una *mafocratización*.<sup>504</sup>

La incidencia de grupos armados y la corrupción que hace posible su proliferación y permanencia, constituye una sobrecarga que amenaza al sistema político en sí, toda vez que existe el riesgo inminente de que la violencia alcance al sistema electoral. La principal función de las elecciones es la renovación de los poderes de manera pacífica. Al irrumpir dentro del sistema elementos que niegan la continuidad pacífica de la celebración de los comicios, paralizan evidentemente el sistema, produciendo variables difíciles de delimitar en sus alcances. La reproducción de sangre se puede agravar si en futuras elecciones son asesinados otros candidatos o se atenta contra los ciudadanos.

De lo expuesto en este apartado, podemos afirmar que el grado de entropía del sistema mexicano produce fenómenos paralelos como la falta de gobernabilidad derivada de la ausencia en la legitimación de origen, asimismo disminuye la representatividad de los partidos políticos cuyas funciones serán reemplazadas por los poderes fácticos. Este es un escenario muy similar al que prevalecía en Italia en la década de los 80, al respecto Ferrajoli destaca:<sup>505</sup>

“Esta degeneración aparece unida, de un lado, a la pérdida de proyectividad y representatividad de los partidos y de su creciente separación de la sociedad y, de otro, al desarrollo de una ilegalidad estructural, que se manifiesta en el crecimiento, tras la fachada legal de las instituciones representativas, de un infra estado clandestino, dotado de sus propios códigos y tributos, organizado en centros de poder ocultos y paralelos, dirigido a la apropiación privada de la cosa pública o, lo que es peor, coludido con poderes criminales y subversivos como la mafia, la camorra, las logias masónicas o los servicios secretos desviados.”

A esa crisis de legitimación política y, al tiempo de la legalidad ordinaria se suma un proceso paralelo de debilitación de la legalidad constitucional. La Constitución, en ese contexto, es contemplada por el sistema político como un obstáculo al decisionismo gubernamental o, desde otro punto de vista, como un

---

<sup>504</sup> Revista Proceso, No. 1822, 2 de octubre de 2011, P. 11.

<sup>505</sup> Ferrajoli, Luigi, *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana del siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. p. 67.

obstáculo a la alternativa de gobierno, es decir que la descomposición llega a un punto donde el orden jurídico resulta rebasado por la complejidad del entorno y ese es precisamente la realidad que acontece en el sistema jurídico mexicano.

## CONCLUSIONES

1. Derivado de las patologías y contradicciones inherentes al modelo de partido hegemónico, gradualmente a partir de 1977, inició a un proceso cíclico de reformas constitucionales derivadas de procesos electorales cuestionados por la opinión pública. Nunca fueron restituidos los derechos afectados en los procesos impugnados, sin embargo el gobierno concedía la implementación de reformas para reducir la presión ofreciendo mejores perspectivas para el futuro. La reforma electoral de 1986, fue producto de la conflictiva poselectoral derivada de las elecciones en Chihuahua, que propicio la apertura del aparato de estado que otorgó concesiones democráticas a las fuerzas minoritarias, destacando la posibilidad de la figura de candidatura común que fue el gran detonador de la elección de 1988.
2. La elecciones de 1988 evidenciaron la antidemocraticidad del estado mexicano mediante la intervención del órgano electoral para impedir el acceso al poder de la oposición. En este contexto se tuvo que recurrir a la reforma constitucional para atemperar la agitación del entorno, mediante el ofrecimiento a la sociedad civil de mejores perspectivas para el futuro.
3. La reforma constitucional de 1989- 1990, otorgó la creación del Instituto Federal Electoral, órgano autónomo y regido por principios éticos que ofrecía la confianza a la sociedad de respeto de las reglas electorales. Sin embargo, la reforma suprimió la figura de la candidatura común a consecuencia de las negociaciones entre PRI y PAN, dando inicio a la etapa de las concertaciones.
4. El proceso electoral de 1994, brindó la oportunidad de poder acceder al poder por medio de las urnas, lo que constituyó el inicio de la inclusión exacerbada del capital a los procesos electorales, patología que se reprodujo en las elecciones subsecuentes, produciendo que las

distorsiones democráticas no se verifiquen el día de la elección, sino durante la etapa de campañas.

5. La reforma de 1996, consolidó un proceso de ciudadanía del Órgano encargado de organizar las elecciones, estableciendo la figura del Consejero presidente en sustitución del Secretario de Gobernación, así como las agrupaciones políticas, en adición a los ciudadanos encargados de instalar las casillas, entonces se fincó una estructura cuya función será la de reforzar la confianza de la sociedad, ya que se trata de un organismo administrado por ciudadanos. Sin embargo, esta estructura se encuentra subordinada a los partidos políticos, siendo más grave que el capital financiero quedó incluido en el sistema a partir de las elecciones de 1994, lo que produjo que el funcionamiento electoral se encuentre a servicio de los intereses partidistas que se encuentran relacionados con poderes fácticos, haciendo que la función ciudadana sea una ficción.
6. La recurrente reforma constitucional como método para compensar los problemas de legitimación postelectoral produjo una patología consistente en la exacerbada intervención de los partidos políticos en las decisiones públicas denominada coloquialmente *partidocracia*, esto produce precisamente que el sistema político se encuentre subordinado a un funcionamiento de corte tribal de las elites partidistas, quienes resultan operadores de las oligarquías toda vez que el sistema permitió la inclusión del capital financiero a partir del año de 1994.
7. Las estructuras democráticas resultan incompatibles con un auténtico sistema democrático, en principio todas las organizaciones políticas se encuentran organizadas en estructuras familiares, que son las que monopolizan las decisiones, en un funcionamiento idéntico al de las sociedades arcaico - tribales. El funcionamiento se lleva a cada por medio de la designación por derecho de sangre, lo que produce una paradoja en el ejercicio democrático consistente en la democratización de la dinastía. El sistema de Representación proporcional coadyuva notablemente a la persistencia de esta patología. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil, tienen un funcionamiento antidemocrático, toda vez que reproducen también el funcionamiento

tribal en sus dirigencias, por ello, resulta incompatible que el poder central tenga un funcionamiento democrático cuando las estructuras de la sociedad funcionan completamente a la inversa.

8. En el proceso electoral del año 2000, ya se apreciaban campañas electorales con una antelación de tres años a las elecciones, funcionamiento que existe en la actualidad y produce que la función pública se encuentre sumida en un entorno electoral. En esta dinámica para el año de 2006, la campaña anticipada no consistió en una promoción de candidato sino en la de desprestigio del posible candidato adverso al sistema económico, lo que dio pauta al inicio de la llamada guerra sucia, iniciada por el Presidente de la República y culminada por la intervención directa de la cúpula empresarial, lo que evidenció que el capital privado, no es un elemento del entorno, sino forma parte del sistema político.
9. El proceso electoral de 2006, consistió en un retroceso institucional que llevó a cero todos los avances en materia de transparencia democrática y de confianza ciudadana. Se repitieron los mismos escenarios de opacidad y de manipulación de resultados verificados en el año de 1988. Por una parte fue manifiesta la indolencia del IFE al permitir la guerra sucia y por consiguiente la intervención abierta de los grupos fácticos de poder; asimismo, la negativa rotunda al recuento de votos produjo de nueva cuenta la desconfianza de la opinión pública; y por último el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación calificó la elección a favor del candidato del PAN soslayando las anomalías estadísticas en la votación denunciadas por la comunidad académica y la operación política ilícita que resultaba evidente durante la etapa de campañas electorales, lo que se tradujo en que el presidente electo fue dotado de legalidad por medio del tribunal pero adoleció de legitimidad frente a los gobernados.
10. La reforma constitucional del año 2007, reprodujo el funcionamiento del sistema político de proceso cíclico de reforma postelectoral, mediante la concesión de mejores expectativas a futuro como una especie de resarcimiento de los agravios del pasado. En este caso se legisló en el sentido de evitar dos factores determinantes en la elección de 2006: la

guerra sucia y la negativa al recuento total en elecciones competidas. Sin embargo, las estructuras del sistema permanecen intactas, el capital financiero y las prerrogativas partidistas forman parte integral del sistema político electoral y este no podrá ser entendido con otra visión en tanto no exista una modificación sustancial.

11. El monopolio partidista en la postulación a cargos públicos por si misma resulta violatoria de los derechos humanos, toda vez que constriñe y subordina el ejercicio de los derechos político-electorales del individuo a la voluntad de las elites partidistas, haciendo nugatorio el ejercicio democrático de ciudadanos independientes. La corte interamericana de los Derechos Humanos, por una parte censuró la falta de acceso a la justicia electoral del Estado mexicano, y por la otra avaló el sistema de partidos y la prohibición de candidaturas independientes. Sin embargo, sienta las bases para una reforma constitucional toda vez que produce que un choque estructural entre el acceso a la justicia versus el monopolio partidista, que a la postre facilitará la inclusión de las candidaturas independientes en futuros procesos electorales.
12. La crisis de legitimidad de origen de Felipe Calderón propicio a que intentara buscar la legitimación de ejercicio por medio del combate contra el crimen organizado, lo que propició un escenario de guerra civil, que atentó contra la vida democrática y generó condiciones que propician el colapso político. La proliferación de grupos paramilitares y la creciente violencia en contra de todos los miembros de la sociedad, son producto del sostenimiento artificial de un gobierno impulsado por la cúpula empresarial.

## CAPÍTULO IV

### FUNCIONAMIENTO EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

#### 4.1. CAMBIO DE ESTRUCTURA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

En principio, parece existir el consenso unánime de reformar la Constitución, principalmente en lo que a materia político- electoral se refiere. Esto obedece al reclamo de la sociedad civil, que consiste principalmente en dotar a la carta magna de elementos que hagan posible la consolidación de un auténtico modelo democrático en México.

Luego del proceso de reforma que sufrió la Constitución detallado en el capítulo tercero del presente trabajo, encontramos que existe una problemática no resulta que deriva en problemas de legitimidad, de conflictos postelectorales y de las patologías de las cuales también hemos referido.

Por lo tanto, el anhelo de un régimen democrático por parte de la sociedad se ha manifestado abiertamente mediante el reclamo popular en las calles, así como la exigencia en ese sentido expresada por la opinión pública, foros académicos, y múltiples propuestas de reformas presentadas por especialistas, sin que a la fecha se haya producido algún resultado satisfactorio.

Lo anterior, debido a la complejidad del tema; toda vez que esta pretensión de reforma contempla múltiples aristas, comenzando por la cuestión básica referente a si se debe reformar la Constitución de manera parcial o bien, convocar a un congreso constituyente que promulgue un nuevo documento. En ese sentido, el debate respecto a la reforma constitucional tiene este punto de partida ¿la reforma debe ser parcial o total?

Como defensores de la promulgación de una nueva Constitución encontramos a Porfirio Muñoz Ledo y a Miguel Carbonell. El primero sostiene que casi todas las naciones democráticas promulgaron una nueva Constitución después de la segunda guerra mundial, siendo México una excepción desafortunada y jurídicamente rezagada. El segundo hace un reclamo enérgico en contra del argumento de que no existen condiciones para una nueva Constitución. De esta manera, Carbonell sostiene que no se debe esperar a que estén dadas las supuestas condiciones que permitirían la creación de una

Constitución poniendo como ejemplo la España posfranquista y Colombia de principios de la década de los noventas.<sup>506</sup>

“¿Acaso había condiciones en España para la promulgación de una nueva Constitución después de 40 años de dictadura? ¿Acaso había condiciones en Colombia para promulgar una nueva constitución cuando más de la mitad de su territorio estaba controlado por la guerrilla? ¡No señores! Lo que se requiere es voluntad política, y en estos momento se puede promulgar una nueva constitución en México si existe voluntad para ello.”

Por otro lado, la mayoría de las propuestas están encaminadas a realizar reformas a la Constitución vigente no se ocupan de considerar la posibilidad de la creación de un nuevo texto fundamental sino de modificar el ya existente.

La creación de una nueva Constitución, enfrenta un problema de primer orden: la elección del Congreso Constituyente. Es necesario que el dicho Congreso cuente con la legitimidad necesaria para que, por ende, el documento que produzcan también sea legítimo.<sup>507</sup> Otro problema en la reforma consiste en si se va a modificar la estructura de gobierno o bien, la reforma consiste únicamente en el cambio de reglas del juego democrático dejando intacta la estructura gubernamental. Los tópicos aquí expuestos serán analizados en los subsecuentes apartados.

#### 4.1.1. Debate de reforma constitucional.

En cuanto a las reformas en materia electoral, encontramos que se interpretan en dos sentidos: el primero como avance democrático, es decir que se su naturaleza permite encaminar a la norma a la consecución de los fines de la democracia, y en sentido inverso: la reforma como involución o retroceso democrático. De ahí parte la pregunta fundamental respecto a si ¿constitucionalizar democratiza? O bien, esa no es una interrogante sino un axioma: ¡constitucionalizar democratiza!

Sin embargo, encontramos que el debate respecto al sentido que guardan las reformas constitucionales en materia política, no permiten que se pueda afirmar de manera categórica que constitucionalizar democratice, en ese sentido el axioma queda disuelto. Por el contrario a manera de interrogante el

---

<sup>506</sup> Carbonell, Miguel, ponencia en seminario *¿¿Constitucionalizar Democratiza!?* A 200 años de la Independencia de Nacional y a 100 años de la Revolución mexicana, Aula Jacinto Pallares, Ciudad Universitaria, México, 7 de septiembre de 2010.

<sup>507</sup> Véase concepto de *Democracia como principio legitimador de la Constitución* de Manuel Aragón, *Supra*, p. 47.

planteamiento respecto a si la reforma constitucional puede democratizar. Lleva a una respuesta unánime: *depende*.

Depende el sentido que se le dé a la reforma, si produce retrocesos en los avances democráticos, o bien se utiliza al sistema jurídico para legitimar dictaduras, entonces la reforma constitucional no tendrá un contenido democratizador. Si por otra parte las reformas constitucionales tienen como fin la consecución de los anhelos democratizadores para que las promesas incumplidas de la democracia a las que se refiere Bobbio<sup>508</sup> se constituyan en realidades tangibles, entonces la reforma tendrá contenido democratizador.

Ahora bien, la reforma constitucional desde el punto de vista jurídico siempre será perfecta si se cumplen los pasos de reforma legislativa contenida en los artículos de la constitución que admiten su adición y modificación. Sin embargo, desde el punto de vista del sistema político, la reforma se puede apreciar como elemento destinado a perturbar las reglas del juego a efecto de favorecer o perjudicar a un determinado actor político. Previo al estudio de reforma electoral, encontramos que dentro del debate de reforma constitucional existe un punto de atención orientado a resolver los problemas políticos y en consecuencia tendría efectos democratizadores: orientar el sistema presidencial hacia un sistema parlamentario. Esto quiere decir, que la propuesta de reforma supere al tema eminentemente electoral y modifique la estructura de gobierno del sistema mexicano que es precisamente el sistema presidencial.

El sistema presidencial es censurado por Bovero como medio eficaz de legitimación democrática, en virtud de que el poder del gobierno, tiende a rebajar al poder del parlamento al mero papel de un contrapoder más o menos eficaz, dependiendo de los equilibrios constitucionales.<sup>509</sup>

“Para todo el periodo en el cual el presidente dura en su encargo las aspiraciones y las orientaciones por quienes votaron por un candidato diferente se ven penalizadas, no teniendo ninguna posibilidad de ejercer un peso institucional eficaz para influir sobre el contenido de las directrices políticas en su conjunto y de las decisiones gubernativas en particular.”

---

<sup>508</sup>Supra, P. 50.

<sup>509</sup>Bovero, Michelagenlo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Op. cit., P.40.

Bovero rechaza que la elección directa del jefe de estado o del ejecutivo restituya al ciudadano elector el poder fundamental sustraído por los partidos políticos, de designar al gobierno, en primer término porque es criticable que este sea el poder fundamental de los ciudadanos, y en segundo lugar porque esté poder recae en algunos electores que votaron por al ganador, sustrayéndose a los demás.

En ese sentido, en el tema de legitimación de origen el sistema parlamentario en apariencia ofrece buenas expectativas, toda vez que funciona con el sistema de elección indirecta, por lo que al ser el presidente nombrado dentro de una asamblea, forzosamente contará con la legitimidad necesaria para ejercitar el poder sin necesidad de legitimarse posteriormente mediante el ejercicio de gobierno.<sup>510</sup>

Sin embargo, el debate respecto al sistema parlamentario se orienta a que no es un sistema adecuado para establecerse en México, debido a las patologías que se derivan de la partidocracia, pues un sistema parlamentario exige partidos políticos disciplinados a las reglas del parlamentarismo, situación que no es posible aplicar en la realidad actual, por tal motivo la propuesta se encuentra encaminada a aplicar en México modelos cuasiparlamentarios dentro del sistema presidencial.

Giovanni Sartori destaca que la democracia parlamentaria resulta imposible de funcionar a no ser que existan partidos adaptados al parlamentarismo; es decir, partidos cohesivos y/o disciplinados. Por ello, una posibilidad es la sustitución del sistema presidencial por uno *semipresidencial*; como el modelo francés que otorga al sistema la flexibilidad que al primero le falta, aunque este último deja muchos problemas sin resolver y es algo frágil.<sup>511</sup>

En ese contexto, Sartori recomendó para México la adopción de un sistema denominado “*presidencialismo alternativo*” o “*presidencialismo intermitente*”<sup>512</sup> y consiste en que el sistema presidencial y el sistema parlamentario son impulsados por un *motor*. Uno es el presidente y otro el Parlamento.

---

<sup>510</sup> *Supra*, p. 44.

<sup>511</sup> Sartori Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, op. cit.*, p. 24.

<sup>512</sup> *Idem*.

El sistema semipresidencial tiene *dos motores* que marchan de manera simultánea y conlleva al peligro que vayan en direcciones opuestas e incluso que pueda estar enfrentado uno contra el otro. Por ello, el sistema francés no es recomendable para establecerlo en nuestro país, toda vez que la divergencia entre los motores a los que se refiere Sartori puede provocar una parálisis gubernativa de consecuencias graves.

El autor en estudio propone un sistema de *dos motores* que no se enciendan simultáneamente sino en forma alternada. Además los dos motores son electos al mismo tiempo y por el mismo periodo. El sistema comienza operando como parlamentario y, si funciona bien, continua como tal, pero si no, se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial y entonces se reviste de las características propias de este último. En esta forma, durante el periodo parlamentario, lo esencial es tener *“una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta”*. Un sistema parlamentario que funcione se le recompensa permitiéndole continuar, en cambio si no funciona se le sanciona descontinuándolo.

De esta manera, lo que se pretende conformar es un sistema estructurado de premio y castigo donde los antecedentes constitutivos de las teorías que dan base a dicha empresa se consideran como elementos reales y significativos del modelo propuesto (sea parlamentarismo y presidencialismo) para que cuando se intente implementar dicho sistema las consecuencias inherentes al método ensayo/error sean las menos perjudiciales para el sistema y el Estado mexicano.

La propuesta de Sartori fue rechazada por los académicos mexicanos; sobre el particular Diego Valadés, que elaboró la siguiente crítica.<sup>513</sup>

1. El Parlamento estaría dispuesto a tolerar un gobierno débil ante la perspectiva y posibilidad de tener que enfrentarse a un presidente fuerte.
2. Ese gobierno débil estaría interesado en negociar continuamente posiciones políticas con el parlamento para permanecer como tal e incluso para no ser acosado por el presidente.

---

<sup>513</sup>Valadés, Diego. *El Control del Poder*, Op. cit., P. 408.

3. El presidente, ante la posibilidad de tomar realmente el poder, sería cortejado por miembros del Congreso o del gobierno, lo que le daría una fuerte influencia desequilibradora.<sup>514</sup>
4. El arribo del sistema presidencial como consecuencia del fracaso del parlamentario, aunado a las patologías del sistema presidencialista, acentuaría las características autoritarias del presidencialismo.
5. Habrían fuerzas políticas interesadas en el fracaso del sistema parlamentario para legitimar el endurecimiento político.
6. Para superar el fracaso del sistema parlamentario se enciende el motor del presidencial, pero en el siguiente periodo se comienza con el sistema parlamentario que ha tenido hace poco tiempo considerables tropiezos. ¿Cómo explicar esa contradicción y falta de continuidad en algo tan importante como un proyecto de nación?
7. En lugar de conseguir alternativamente las ventajas del sistema parlamentario y del presidencial, lo que se lograría sería la alternancia de sus defectos. Es decir, su debilidad y dureza e inflexibilidad.
8. El parlamento lucharía por continuar con el sistema parlamentario y el presidente por la instauración del sistema presidencial. Se podría dar un enfrentamiento fuerte entre los poderes, además de que no existe forma de determinar a los sujetos que decidan que el sistema parlamentario fracasó. Este enfrentamiento podría conducir a una crisis política sin la existencia de instrumentos para resolverla.

De esta manera, la propuesta teórica de Sartori no es viable fundamentalmente por que incorpora elementos subjetivos de evaluación del desempeño gubernamental, que necesariamente producirá enfrentamientos entre las fuerzas políticas nacionales. La falta de partidos políticos disciplinados para la adopción del sistema parlamentario, genera que tampoco se pueda implementar un sistema de controles recíprocos.

También habrá que recordar que México es una nación con una tradición arraigada en el sistema presidencial, de tal manera que las prácticas sociales y gubernamentales en las estructuras políticas y legislativas evitan el poder

---

<sup>514</sup>Esto equivale a implementar figuras que han demostrado su fracaso histórico, como el de la vicepresidencia, en la Constitución de 1824 o sustitución del ejecutivo por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, en virtud que al tener determinado al sujeto que puede acceder al poder, este tendrá posibilidad de ejercer los actos desleales para conseguirlo.

adaptarse al parlamentarismo de una manera súbita. Por ello, la búsqueda debe centrarse necesariamente en la adecuación de modelos que permitan mejorar los escenarios de legitimidad y gobernabilidad en un régimen presidencial. En ese tenor Jorge Carpizo señala que en lugar de mirar hacia la adopción del modelo parlamentario en México, se debe renovar y robustecer el sistema presidencial, en tal virtud propuso un modelo de Presidencialismo Renovado que se conforma de la siguiente manera.<sup>515</sup>

1. Que el congreso posea la atribución de ratificación de algunos de los nombramientos del gabinete presidencial, de manera idéntica a como acontece en los Estados Unidos de Norteamérica.
2. La revisión de la facultad de veto presidencial para que no exista ninguna duda cuando el presidente de la república no posee esta atribución o con qué modalidad la tiene.
3. La introducción de la figura de jefe de gabinete de ministros, como acontece en Argentina a partir de 1994, quien es nombrado por el presidente de la República pero aquél es responsable políticamente ante el propio presidente y ante el Congreso Nacional que lo puede remover con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de sus cámaras.
4. La revisión de las facultades legislativas del presidente de la república para precisar aspectos muy importantes, por ejemplo, si tiene atribución para crear organismos descentralizados y desconcentrados como lo ha realizado; los alcances de las normas sobre salubridad general expedidas por el Ejecutivo y la extensión de los “*acuerdos ejecutivos*” en el ámbito internacional.
5. La revisión del proceso legislativo para evitar la “*parálisis legislativa*” mucho menos respecto al tema del presupuesto. El derecho comparado puede ser muy útil en este aspecto.
6. La creación de cuerpos técnicos apartidistas de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores y a quienes se les asegure estabilidad en el trabajo para fomentar su experiencia.
7. Reelección de legisladores pero con cierto límite.

---

<sup>515</sup>CarpizoMcgregor, Jorge, *¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* Revista Latinoamericana de Derecho, No. 1, sección de artículos. P. 7 y ss.

Tenemos que el debate no ha traspasado del mundo de las ideas, toda vez que el sistema político mexicano ha permanecido intacto ante la falta de auténtica voluntad de reforma. El problema es su vinculación con la legitimación política, no se puede pensar en adoptar mecanismos electorales novedosos cuando el sistema político se encuentra viciado y atrofiado en sí, toda vez que legitimidad y gobernabilidad se encuentran en estrecha vinculación, y bajo una dinámica específica.

La relación entre poderes tiene una estrecha vinculación con los mandatos constitucionales, toda vez que la carta magna es la que por definición establecerá el ámbito de acción de cada uno. Sin embargo, encontramos que el exceso de constitucionalización restringe el campo de acción del poder legislativo y en consecuencia restringe el ejercicio democrático por parte del parlamento, sin importar si es de sistema presidencial o parlamentario. En este sentido Böckenförde objeta el exceso de constitucionalización por lo siguiente:<sup>516</sup>

“El paso del estado legislativo parlamentario a un estado constitucional de jurisdicción sería irresistible. La única forma de evitarlo es regresando a la concepción de los derechos constitucionales como derechos subjetivos de libertad dirigidos defensivamente contra el estado.”

El citado autor parte de la premisa de la defensa de los derechos constitucionales, pero no por una constitucionalización excesiva, toda vez que si todas las normas se regulan a nivel constitucional, no existirá materia que legislar en la ley secundaria y en consecuencia no tendrá sentido el mandato representativo, toda vez que los representantes populares carecerían de margen de acción. Por ello, destaca la prevalencia de un estado legislativo parlamentario por encima de un estado constitucional de jurisdicción.

Alexy rechaza esta objeción, toda vez que para su validez precisaría un escenario donde todas y cada una de las normas y decisiones jurídicas se encontrasen ya contenidas en la constitución, lo que daría lugar a la pérdida

---

<sup>516</sup>Böckenförde, citado por Alexy, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, México, Emiss.. Fontamara, 2010. P.48.

total de autonomía de la legislación parlamentaria y, en su virtud, también de toda competencia real. Esto sería incompatible con la democracia.<sup>517</sup>

Por otro lado, tenemos que la constitucionalización tratándose de cambios del sistema electoral no siempre democratiza, en especial tratándose de figuras polémicas con vigencia coyuntural, como es el caso de la segunda vuelta electoral en Francia toda vez que no ha sido posible que logre su permanencia uniforme en la legislación<sup>518</sup> y en el caso mexicano la figura de “*candidatura común*”, que permite las alianzas interpartidistas sin mayores taxativas que las de manifestar el deseo de los partidos de apoyar a un candidato determinado.

Esta figura ha tenido una vida accidentada en la legislación electoral mexicana, como se señaló en el capítulo III del presente trabajo, la candidatura común se incluyó en la reforma de 1986 y sus efectos no fueron previstos hasta la elección de 1988 que produjo que el sistema estuviera en riesgo de colapsarse.<sup>519</sup> En la reforma de 1989- 1990, se suprimió esta figura, con la creación del IFE. Diego Valadés al respecto comenta.<sup>520</sup>

“De acuerdo con el discurso oficial la reforma de 1990 permitió la apertura democrática con la creación del IFE, pero recordemos que el gobierno condicionó en la negociación suprimir las candidaturas comunes a cambio de conceder la reforma, así que supuestamente permitió la apertura pero a costa de suprimir la figura que fue el gran detonador democrático en la elección de 1988”.

De esta manera, es posible dar cuenta que la reforma constitucional permitió avances en muchos sentidos, sin embargo fue a cambio de conceder retrocesos en otros. En este punto, se debe analizar si la supresión de figuras como la candidatura común constituye retroceso o avances en materia democrática, toda vez que por el contrario, su permanencia puede desequilibrar el juego político y romper con la equidad en la contienda.

Tenemos que el Estado de México suprimió la figura de la candidatura común en la reforma electoral de 2010, llamada por los medios de comunicación como “*Ley Peña*”. Esta reforma produjo una serie de debates y declaraciones en reclamo hacia el gobernador de dicho Estado a merced de una posible interferencia en el proceso electoral mediante reformas tendientes

---

<sup>517</sup> Alexy, Robert, *op. cit.*, 2010. p.48.

<sup>518</sup> *Supra*, p. 128.

<sup>519</sup> *Supra*, p. 175.

<sup>520</sup> Valadés, Diego. *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, porrua, 1990, p. 67.

a perjudicar a los partidos opositores<sup>521</sup>. En el mismo acto de reforma de la Constitución local en el Estado de México se redujo el tiempo de campaña electoral, situación que también provocó acusaciones hacia el gobernador, en el sentido de que fue señalado como responsable de impulsar estas reformas como medio de convalidar ciertas artimañas electorales. El artículo 12 de la Constitución local disponía:

“.....La solicitud de registro de candidaturas comunes deberá presentarse ante el Consejo General, previo acuerdo estatutario que emitan los partidos políticos, a más tardar tres días antes de la fecha en la que ese órgano sesione con el objeto de otorgar el registro a los candidatos de la elección de que se trate.”<sup>522</sup>

De conformidad con los señalamientos de los partidos de oposición que la eliminación de la figura de candidaturas comunes en la legislación del Estado de México, tuvo como objetivo dificultar la presentación conjunta (por lo menos para los dos partidos de oposición mayoritarios) de un candidato en la elección de gobernador 2011 que enfrente al candidato del partido en el gobierno. Una segunda reforma constitucional importante para la elección a Gobernador 2011 fue la reducción de tiempos de pre-campaña y campaña. En el primer caso, pre-campañas, se redujo de 60 días a máximos 10 días, y en el segundo caso, campañas, se redujo de 90 días a 45 días. Es decir, antes de la reforma aprobada, el proceso electoral podía durar hasta 150 días, con la reforma aprobada sólo podrá durará 55 días. Esta es una reducción de 63% del tiempo de campañas<sup>523</sup>.

Esta última cifra es importante porque la reforma fue justificada en términos de cambios tecnológicos que permiten en menor tiempo llegar a la población, y por tanto acompañada de otra iniciativa de ley que reduce el financiamiento público de las campañas en 10%. Ante estas cifras, podría pensarse que las reformas tienen como finalidad el beneficio de los lineamientos electorales, pero, desde la plataforma estructural de los partidos y en el imaginario colectivo de la sociedad estas reformas sólo cumplieron con el propósito de afectar el equilibrio y la equidad en las elecciones del 2011

---

<sup>521</sup> Carbonell Sánchez, Miguel. *op. cit.*

<sup>522</sup> Artículo 12 de la Constitución del Estado de México. Esta parte del artículo fue derogada en las reformas del 2010.

<sup>523</sup> Lajous, Andrés; López Noriega, Saúl. Todo lo que querías saber sobre las reformas electorales del Estado de México, pero no había en dónde preguntar. NEXOS. Versión electrónica. Septiembre 2010.

“La mencionada “ley Peña Nieto” es claramente considerada como una reforma regresiva, pues reducir los tiempos de campaña y eliminar las candidaturas comunes va en contra del espíritu democrático del Estado”<sup>524</sup>.

En este contexto, la constitucionalización no democratizó, sino por el contrario produjo una involución en las relaciones del sistema político.

De lo expuesto se puede apreciar que el tema de debate constitucional resulta sumamente complejo pues abarcar múltiples aristas, lo que implica que necesariamente se debe determinar el punto hacia cual debe orientarse la reforma y los derechos que deben privilegiarse, toda vez que en materia política siempre existirán grupos con intereses opuestos, lo que complica la inclusión de normas que beneficien a la sociedad.

#### 4.1.2. Teoría de sistemas como referente de la transformación.

El debate acerca de la reforma constitucional regularmente no incluye una visión multidisciplinaria para la obtención de soluciones, sino que se encierra dentro de la misma problemática jurídica, y por ende en un solo marco conceptual y una perspectiva delimitada, de tal manera que por sí misma no puede visualizar soluciones eficaces toda vez que no puede dimensionar el asunto desde la configuración que ofrece la observación de segundo orden. La tendencia en la propuesta de reformas se circunscribe a retomar figuras jurídicas de derecho comparado, siendo que éstas pertenecen a sistemas que aún cuando guarden similitudes al sistema que se pretende reformar, se trata de sistemas distintos aplicables a sociedades con un entorno diverso. El Derecho Comparado, proporciona los elementos observables en la praxis en otras naciones y de ese modo se puede evaluar la posibilidad de implementar determinado mecanismo en un sistema democrático determinado. A este respecto Sartori señala:

“En todo el mundo los creadores de sistemas electorales buscan con urgencia modelos en el exterior, apresuradamente solicitan asesoría de quienes se llaman a sí mismo expertos, y terminan adoptando el sistema que consideran les beneficiará más en medio de vivas a la historia, a los determinantes sociales y a las nobles tradiciones”<sup>525</sup>.

En ese tenor nos encontramos en la situación de que si el único referente para la reforma constitucional es la adopción de modelos externos, se corre el

---

<sup>524</sup> Lajous; López Noriega. *Op. cit.*,

<sup>525</sup> Sartori Giovanni, *¿Qué es la democracia? op. cit.*, p. 168.

peligro de experimentar fracasos, toda vez que la técnica se basa en el ensayo/error, tal como aconteció con la implementación de la segunda vuelta electoral en San Luis Potosí.<sup>526</sup>

Una perspectiva para la obtención de soluciones que se puedan implementar en una reforma constitucional se puede obtener mediante la determinación teórica del elemento que habrá de reformarse. A tal respecto Luhmann propone que la teoría de sistemas puede proporcionar la luz de la que carecen las disciplinas sociales para la solución de problemáticas, ejemplificando su inclusión mediante la referencia a una fábula, que consiste en un ensayo que contiene la parábola del *duodécimo camello*, mismo que fomenta el debate respecto a las transformaciones políticas:

El relato es el siguiente: un acaudalado beduino que dispone en su testamento la distribución de su herencia, compuesta solamente de camellos, entre sus tres hijos. A Achmed, el primogénito, le correspondería la mitad de los animales, para Alí, el segundo hijo, una cuarta parte y para Benjamín, el hijo menor, una sexta parte.

En el momento de la muerte del padre, debido a circunstancias externas, se redujo considerablemente el número de camellos, quedando disponibles solamente 11 camellos para ser repartidos (Esto significa que al hijo mayor le corresponden 5.5 camellos, al segundo 2.75 y al menor 1.83), razón por la que la repartición de camellos no puede verificarse.

Achmed, el hijo mayor reclama para sí 6 camellos y con esto se encuentra por encima de la mitad del número que le correspondía. De inmediato se inconforman los otros dos hermanos, quienes deciden llevar la controversia ante el Juez. Una vez analizado el asunto, el Juez soluciona la cuestión proponiéndoles a los hermanos el préstamo de un camello de su propiedad para que repartan la herencia y una vez repartida le devuelvan el camello prestado.

Entonces, la herencia a repartir aumentó a doce camellos. Achmed obtuvo la mitad de la herencia que son 6 camellos, Alí una cuarta parte que fueron 3

---

<sup>526</sup> *Supra*, p. 146.

camellos y Benjamín una sexta parte, que fueron 2 camellos, sumando en total 11 camellos, por lo que sobraba uno, mismo que le fue devuelto a su dueño.<sup>527</sup>

De lo anterior, Luhmann plantea una serie de cuestionamientos en el afán de encontrar un alcance epistémico de lo narrado anteriormente: ¿realmente el duodécimo camello fue necesario, y por qué era necesario? ¿Si se encontraba tan estrictamente vinculado en el reparto por que fue devuelto? ¿Si era necesario dividir, porque ya no era necesario después de la partición? ¿Qué tal si la división se disputa más tarde? ¿Se puede decidir sobre el regreso, sin saber la razón por la cual se necesita el camello? ¿Acaso lo hicieron suyo como diríamos, mediante una forma novedosa de legitimación? ¿El camello tenía que ser entregado en términos reales, o habría sido suficiente contabilizarlo de manera abstracta?

De tal manera, Luhmann cita esta historia principalmente para preguntar por el sentido del análisis sociológico del derecho. Un análisis sociológico del sistema jurídico pondría al descubierto sus propias condiciones estructurales, así como sus aciertos y fallas, las cuales no puede observar el mismo sistema porque percibe precisamente desde el punto de observación del derecho. El déficit estructural es denominado por Luhmann como *aporía* y destaca que no existe razón para conformarse con ese déficit estructural.<sup>528</sup>

“La situación actual del sistema de derecho, saturado por la complejidad, la erosión del simbolismo tradicional y la inseguridad de todo modelo profesional para solucionar los problemas, aunado al menoscabo de la posición deliberativa y de la autoridad, muestra la necesidad de buscar el déficit estructural utilizando otra posición teórica”<sup>529</sup>

El duodécimo camello podría ser la teoría de la sociedad o la teoría de la diferenciación funcional. Esta aproximación teórica describe el derecho como un sistema parcial de la sociedad, el cual detenta un tipo específico de atribución universal, que le permite llevar a cabo una función específica. Concretamente el derecho se puede observar a sí mismo y a su entorno por medio de una observación de segundo orden. Se trata en consecuencia de que la reflexión de la unidad de la diferencia entre sistema y entorno tenga lugar en el sistema.

---

<sup>527</sup>Luhmann, Niklas, *Die Rückgabe des zwölften kamels: Zum Sinn einer soziologischen Analyse des Rechts*, en *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2000. P.3 y ss.

<sup>528</sup>Hellman, Kai- Uwe, *Aristóteles y nosotros* en Torres Navarrete Javier, *Op. cit.*, P. 57.

<sup>529</sup> *Ibidem*.

“La autodescripción no puede conseguirse por medio de la heterodescripción” y la autonomía del sistema debe mantenerse por lo tanto se trata de una paradoja. El duodécimo camello es tan necesario como innecesario: será usado para repartir pero no será repartido. Es una condición de posibilidad, pero no es un elemento del sistema que quede a su disposición. El sistema opera con el código derecho/no derecho sin ser capaz de opinar sobre la legalidad del derecho o no derecho.”

Asimismo, Luhmann destaca que en el campo de la ciencia política, la teoría de sistemas ofrece un duodécimo camello (entendido como una condición de posibilidad) que resulta imprescindible como prescindible. Resulta imprescindible porque esta disciplina se encuentra ligada a las prácticas estatales y necesita argumentar demasiado respecto a su objeto de estudio, por ello la teoría de sistemas será útil para proveer a la ciencia política la autocomprensión por medio de la reflexión.<sup>530</sup>

“La reflexión política debe, no sólo puede, incorporarse a una comprensión democrática de la política y procurar la comprensión de las alternativas que se produzcan sistemáticamente. Algo que reclama tener valor para aventurarse a la abstracción. De la manera, desde el punto de vista metodológico, el análisis funcional es el instrumento que se requiere para llevar a cabo una reflexión de ese tipo. Se sabe de hecho que sobre valorar la profesión de político ya no basta, así como también que los problemas estructurales que se observan en el futuro podrían ser muy complicados”<sup>531</sup>

Por otro lado la teoría de sistemas resulta prescindible, porque al reflexionar teóricamente sobre el sistema de la política, la transforma en sociología política y pierde tanto su propósito principal como su enfoque específico.

Sin embargo, politólogos como R. Schmalz-Brunz rechazan la inclusión de la teoría de sistemas, porque reduce a la ciencia política a una creación de mitos e imaginarios socialmente útiles pero de carácter acientífico que precisa de la inclusión de otras disciplinas para la formulación de hipótesis, métodos e informes. En ese sentido, Schmalz-Brunz realizó serias objeciones respecto de la inclusión de la teoría de sistemas como referente de la ciencia política.<sup>532</sup>

---

<sup>530</sup> Hellman, Kai- Uwe, *Aristóteles y nosotros* en Torres Navarrete Javier, *op. cit.*, p. 57.

<sup>531</sup> Luhmann, Niklas, citado por Hellman, Kai- Uwe, *Aristóteles y nosotros* en Torres Navarrete Javier, *op. cit.*, p. 58.

<sup>532</sup> Schmalz-Brunz, R. citado por Hellman, Kai- Uwe, *Aristóteles y nosotros* en Torres Navarrete Javier, *op. cit.*, Véase nota al pie del texto citado número 33, P. 59.

1. Rechaza que la teoría de sistemas pudiera abrirse a las aspiraciones de normatividad de la teoría política para equilibrar la realidad interna del tratamiento que hace de la ciencia política.
2. Objeta la posibilidad de cuestionarse la existencia de una relación adecuada entre conceptualización básica de teoría de sistemas y los presupuestos de la ciencia política (segmentos de teoría sustanciales de la ciencia política).
3. La fecundidad que podría encontrar la ciencia política en la teoría de sistemas sería nula.
4. El interés que se tiene respecto a la teoría de sistemas podría representar tan sólo una moda, sobre todo entre jóvenes científicos que se dejan sorprender y que ya no supieron entender la tradición de la ciencia política.

Cuando lo que hace imprescindible a la teoría de sistemas resulta inaceptable para la ciencia política, entonces parece que su contribución se reduce a una discusión que irrita y no deja ninguna aportación útil.

Al margen del debate de respecto a la aceptación o rechazo de la teoría de sistemas como el duodécimo camello de las ciencias sociales, la parábola citada por Luhmann merece algunas reflexiones que pueden ser útiles para el tema de la solución de problemas. En principio el problema planteado en la historia se resuelve con el préstamo de una cosa que es la misma especie de los objetos en disputa: un camello. Es decir, la cuestión no se resolvió incluyendo un caballo o cualquier otro animal distinto a los camellos disputados. Entonces, si se pretende trasladar la historia para una aplicación práctica en el ámbito jurídico, encontramos que si el problema consiste en una mala distribución legal, entonces el duodécimo camello deberá ser necesariamente un elemento jurídico.

Lo anterior podría resultar obvio, sin embargo suele confundirse al sistema jurídico con el sistema político como uno sólo, siendo que resultan dos sistemas completamente autónomos y diferenciados pues ambos sistemas forman parte del sistema social; conformándose como subsistemas independientes perfectamente clausurados en su operación. Ambos

representan funciones independientes y tienen sus propias fórmulas y métodos para resolver las paradojas que representan. Por otra parte, ambos sistemas encuentran un nexo altamente artificial, que consiste en el acoplamiento estructural consistente en la Constitución Política.<sup>533</sup>

De esta manera, una vez definido que el sistema político y el sistema jurídico son distintos encontramos que la problemática de reforma se encuentra encaminada a transformar al nexo estructural que es la Constitución, que por su propia naturaleza admite elementos tanto jurídicos como políticos.

Entonces, si el problema es jurídico, el duodécimo camello tendrá que ser de esa naturaleza, y si el problema es político entonces deberán encontrarse soluciones políticas que no modifiquen el texto legal. Por tanto, el auténtico reto consiste entonces en determinar si la problemática es causada por la falta de regulación legal que pueda resolver las vicisitudes surgidas en la realidad histórica, para entonces buscar al duodécimo camello en la ciencia jurídica; o bien si existen leyes suficientes pero los problemas se derivan de su falta de aplicación el duodécimo camello se encontrará en la ciencia política.

Por otra parte, en la fábula los sujetos en pugna eran tres hermanos que logran el consenso mediante la admisión del elemento externo que recibieron por parte del juez. Si queremos trasladar la historia al ámbito político, habrá que preguntarse quienes sería los tres hermanos, o sea los sujetos que se repartirán la herencia. Si se les conceptualiza como los partidos políticos entonces el juez podría ser el Estado o los grupos reales de poder para el caso de que el primero haya sido rebasado por los segundos. Sin embargo, esto resultaría una visión muy limitada que no resolvería el reparto de herencia toda vez que en primer lugar en el reparto no estaría contemplada la sociedad civil resultando necesario visualizar a los sujetos desde una óptica de mayor amplitud; y segundo, si los tres hermanos son los partidos, y el juez es el Estado, entendido como el poder gubernamental, inevitablemente uno de los “hermanos” será “juez y parte” en la repartición de la herencia. De tal manera que en este ejercicio hipotético los hermanos tendrían que ser Estado, Partidos Políticos y Sociedad civil, de acuerdo a la clasificación de Bobbio<sup>534</sup>.

---

<sup>533</sup> *Supra*, p. 17.

<sup>534</sup> Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica. p. 17.

En ese contexto, la pregunta obligada sería ¿Quién es el juez? De acuerdo con la historia los hermanos no supieron resolver el problema por sí mismos y un sujeto externo les tuvo que dar la solución, entonces si en los hermanos quedan conceptualizados como Estado, partidos políticos y sociedad civil el juez tendrá que ser algún ente supranacional. Esta situación resulta sumamente útil para ejemplificar la tendencia de adopción de elementos de derecho comparado.

Finalmente, Luhmann destaca que el duodécimo camello puede ser conceptualizado como observador, entendiéndose desde luego dentro del ámbito de la observación de segundo orden, donde el objeto de estudio radica en determinar las distinciones de las que no se ocupó un primer observador.<sup>535</sup>

“Tal vez el duodécimo camello debería de ser conceptualizado como observador. En todo caso, el punto de mayor inseguridad e indecisión es aquel desde el cual se puede observar mejor”<sup>536</sup>

#### 4.1.3. Transformación de una democracia de partidos a una democracia ciudadana.

Un problema de la reforma constitucional en materia política consiste en la ausencia de metodología, o mejor dicho, la producción jurídica se reduce únicamente a los acuerdos parlamentarios celebrados por los líderes de las bancadas. Este puede ser la respuesta a la interrogante planteada por el Doctor Francisco José de Andrea Sánchez en el sentido de que la Reforma constitucional se tradujo en una reforma de partidos en lugar de una reforma de ciudadanos. En ese tenor, la reforma es producida desde los partidos políticos y para los partidos políticos.<sup>537</sup>

De tal manera que, tenemos la reforma de 1989-1990, como punto de partida de la construcción del actual modelo electoral (mismo que consolidó la estructura de ciudadanización del órgano que organiza, desarrolla y vigila los procesos electorales) fue producto de las negociaciones entre el PRI y PAN. El contexto político de esos años se traducía en la falta de una mayoría absoluta del PRI en el Congreso para impulsar por sí solo las reformas constitucionales, en virtud de ello tuvo que consensar con el PAN respecto al sentido de la reforma. El recién fundado PRD no participó en esas negociaciones toda vez

---

<sup>535</sup> *Supra*, p. 13.

<sup>536</sup> Luhmann, Niklas, *Die Rückgabe des zwölften kamelsk*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>537</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, pp. 78- 80.

que tenía la consigna de no negociar con un gobierno que de acuerdo a su ideología llegó al poder por conducto del fraude electoral.<sup>538</sup>

En las mencionadas negociaciones entre el PRI y el PAN, surgió una cuestión respecto a la relación de reforma constitucional y modificaciones a la Ley secundaria, la representación del PAN sostuvo que no podía conceder los votos necesarios para la aprobación en la Cámara de Diputados a las iniciativas de reforma, sino existían garantías de que el PRI no utilizara la ventaja que le representaba tener la mayoría simple en el Congreso para impulsar legislación secundaria que inutilizara el mandato constitucional. A este respecto el senador Arturo Núñez señala:

“En las negociaciones con el PAN, se negaban a otorgar los votos sino garantizábamos que en la nueva Ley electoral los fuéramos a “*mayoritear*” y así tuvimos que pactar, sin embargo la información se filtró a la prensa, y salió publicado que existía un acuerdo del PRI con el PAN para evitar el “*mayoriteo*”. Entonces nos encontrábamos ante la disyuntiva de negar los acuerdos con el riesgo de echar abajo toda la negociación o bien, garantizar a nivel constitucional el respeto a los puntos esenciales que preocupaban al PAN. Debido a eso, se insertaron en la reforma constitucional cuestiones de carácter reglamentario en el artículo 41, que perfectamente podrían haber sido insertadas en el COFIPE, pero con ello se salvaguardaba la esencia de la negociación y se impidieron madruguetes legislativos en la redacción de la ley secundaria<sup>539</sup>.”

La anterior revelación hace evidente la falta de técnica y metodología para lograr construir un sistema jurídico inteligente, pues la politización (en este caso específico, de las reformas a la constitución, además de los ya señalados programas sociales) contamina la redacción de textos legales coherentes, que sobrecargan a la Constitución de temas reglamentarios que perfectamente podrían insertarse en la legislación secundaria, impactando, desde luego a la correcta jerarquización de normas jurídicas.

Lo más grave consiste en que la contaminación política-partidista en la reforma de normas jurídicas fundamentales, no constituyó un hecho aislado susceptible de posterior depuración, sino que fijo el punto de partida y

---

<sup>538</sup> *Supra*, p. 181.

<sup>539</sup> Núñez, Arturo, ponencia en seminario *¿Constitucionalizar Democratiza!? A 200 años de la Independencia de Nacional y a 100 años de la Revolución mexicana*, Aula Jacinto Pallares, Ciudad Universitaria, México, 24 de agosto de 2010.

subsecuente “*modus operandi*” legislativo a fin de robustecer a la Constitución de reglamentación secundaria. Arturo Núñez señala:<sup>540</sup>

“Eso explica porque en las ulteriores reformas se plasmaron cuestiones reglamentarias en el texto constitucional, precisamente para evitar el “*mayoriteo*” en la legislación secundaria. Sin embargo en la actualidad el PRI ya no cuenta con mayoría en el Congreso, y la tendencia continúa, esto se debe a que aunque ya no sea necesario redactar cuestiones reglamentarias en la constitución, esa práctica hizo costumbre, y por ello siempre que exista reforma política se insertará la reglamentación en la carta magna.”

Por otra parte, respecto al funcionamiento del IFE, se puede señalar que aun siendo el órgano del Estado encargado de organizar las elecciones federales, su ámbito de competencia es limitado, toda vez que la organización y vigilancia de los comicios locales se encuentran reservados a los institutos electorales de los estados.

Por lo tanto, tenemos iniciativas de Ley tendientes de ampliar la competencia del IFE a un alcance nacional, es decir, suprimir los institutos electorales locales y otorgar el control total electoral al órgano federal. El argumento para impulsar lo anterior se reduce a la intervención exacerbada de los gobernadores en los procesos electorales que reducen a demagogia los principios de independencia e imparcialidad. Arturo Nuñez destaca:<sup>541</sup>

“Una propuesta era la de suprimir los institutos electorales de los estados es decir los “*ifeicitos*”, que no son más que engendros y copias mal hechas del IFE, y constituyen propiedad de los gobernadores en turno, que se desempeñan como virreyes y pervierten el desarrollo de las elecciones mediante la manipulación directa de los organismos electorales. Entonces la propuesta de suprimir a los “*ifeicitos*” existía desde la reforma del 2007, sin embargo caímos en cuenta que no nos podíamos pelear con todos al mismo tiempo, y lo que urgía era poner freno a la desmedida contratación de spots, y sabíamos que eso iba a provocar reacciones por parte de las televisoras, como todo mundo pudo apreciar que sucedió, imagínense que hubiera pasado si de manera simultánea nos peleamos con todos los gobernadores. Por ello, decidimos dejar en el tintero la propuesta de suprimir a los “*ifeicitos*” y darle prioridad a la reforma en materia de propaganda en medios.”

De acuerdo a lo anterior, no fue políticamente prudente suprimir a los institutos locales toda vez que se avecinaba un enfrentamiento con los poderes

---

<sup>540</sup> Núñez, Arturo, *op. cit.*

<sup>541</sup> *Idem.*

fácticos de la nación Asimismo, el propio Arturo Núñez destaca que existen riesgos debido a la estructura caciquil de los gobiernos locales:

“La iniciativa de suprimir a los “ifeicitos” sigue en pie y algún día daremos trámite a ella, sin embargo debo advertir, que esa supresión no es la panacea pues se corre el riesgo que los gobernadores y los caciques locales “secuestren” a los órganos electorales federales en sus respectivos estados y que pretendan someter la elecciones federales a los intereses de los cacicazgos locales”<sup>542</sup>

De lo anterior, tenemos que la transformación hacia una democracia ciudadana implica necesariamente menoscabo en el margen de actuación de los partidos políticos y en consecuencia reacciones. La reforma constitucional en el sentido de combatir la partidocracia, puede alterar el sistema político de tal suerte que se produzcan peores males a los que se intentan combatir, la experiencia venezolana es ilustrativa en cuanto al combate a la partidocracia:

En Venezuela predominaba un régimen monopolizado por los partidos políticos, los cuales fueron acaparando todas las asociaciones intermedias, desde los sindicatos y los gremios profesionales hasta asociaciones de vecinos.<sup>543</sup>

En el año de 1999, se dio por concluido el proceso constituyente con la publicación de la nueva Constitución el 30 de diciembre de ese año, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente que había sido electa el 25 de julio de 1999, como consecuencia de un Referéndum que le dio origen. En la nueva Constitución se conservó el sistema de representación proporcional personificado, a la que Brewer- Carias considera que es un instrumento de dominio partidista.<sup>544</sup> Sin embargo, formalmente estableció un conjunto de regulaciones que constituyeron en una reacción contra los partidos políticos, pero las cuales en la práctica han constituido letra muerta. Entre éstas se destacan las siguientes:

1. La eliminación de la denominación constitucional de partidos políticos, sustituyéndola por el término de organizaciones con fines políticos (artículo 67);

---

<sup>542</sup> Núñez, Arturo, *op. cit.*

<sup>543</sup> Brewer Carias, Allan R. *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, obra coordinada por Carbonell Miguel., Ed. UNAM, México, 2002, p. 25.

<sup>544</sup> *Ibidem*, pp. 26 y ss.

2. La imposición constitucional a los diputados de representar al pueblo en su conjunto y del voto a conciencia. sin estar sujetos a mandatos ni instrucciones, ni a ataduras partidistas (artículo 201);
3. La eliminación de las fracciones parlamentarias en la Asamblea Nacional, existiendo en su lugar bloques de opinión, los cuales en la práctica funcionan igual que las fracciones parlamentarias a las que se intentó erradicar;
4. Prohibición constitucional del financiamiento público a los partidos políticos (artículo 67).<sup>545</sup>

Tras la promulgación de la nueva constitución aparecieron nuevos partidos políticos, y se produjeron importantes cambios y reformas constitucionales: la eliminación del senado como parte del Poder Legislativo nacional; división de poderes en 5 órganos de poder público<sup>546</sup> consagración de la reelección presidencial, la creación de la figura del vicepresidente de la República, del defensor del pueblo y la constitucionalización de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Para Allan R. Brewer- Carias todas estas normas reactivas contra los partidos políticos, no tuvieron ninguna eficacia, toda vez que éstos siguen siendo el eje del proceso político, aún cuando ahora se trate de nuevos partidos, entre ellos el del presidente de la República. La democracia venezolana, sigue siendo esencialmente representativa de los partidos políticos, los cuales la controlan totalmente. No se erradicó la partidocracia: Ahora existen nuevos partidos, con nuevos líderes. Un presidente de la República que a semejanza de la etapa de partido hegemónico en México, actúa como presidente de un partido político. Además, el sistema se ha configurado con nuevas injerencias en la sociedad civil, al atribuirse por ejemplo al Consejo Nacional Electoral la potestad de organizar todas las elecciones sindicales y de gremios profesionales.<sup>547</sup> Las cúpulas partidistas continúan gozando de sus privilegios, siendo notable su influencia que ejercen en todos los ámbitos de la agenda pública de ese país, por tanto, no condujo a

---

<sup>545</sup> Esta medida produce el riesgo de financiamiento ilegal. *Supra*, p. 67.

<sup>546</sup> La división *pentapartita* del poder se ejerce por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se agrega el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. Esta novedad política se puede considerar una improvisación arbitraria sin base teórica.

<sup>547</sup> Esto provoca la injerencia de los partidos políticos en el uso de la libertad de asociación, politizando a los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil.

una mayor democratización y, al contrario fue utilizado para constitucionalizar el autoritarismo, mediante la incorporación de elementos parlamentarios inadecuados para el sistema presidencial, siendo el resultado un presidencialismo exacerbado sinónimo de dictadura.

La experiencia venezolana sirve para demostrar que los partidos políticos tienden a reaccionar ante la contingencia que les producen reformas constitucionales contrarias a sus intereses, razón por la que se dificulta concebir una solución viable de reforma incluyente a la ciudadanía sin que la reacción partidista anule el cambio y pueda producir escenarios que más perjudiciales a la democracia.

Por otra parte, también se ha señalado que el cambio constitucional es irrelevante siempre y cuando no se verifique un cambio en las relaciones de la sociedad. De acuerdo con el Doctor Fernando Castañeda, la sociedad mexicana es desigual y excluyente, y el problema de la integración social no se resuelve con reformas constitucionales.<sup>548</sup>

La cultura democrática se encuentra estrechamente vinculada con la desigualdad social, de manera que no se puede avanzar en temas de educación democrática ante una realidad de pobreza que existe en el país, por lo tanto las reformas jurídicas no son suficientes si el Estado no toma medida que logren abatir el rezago educativo y la desigualdad que existe en la sociedad.

A este respecto el fenómeno de politizar los programas sociales con fines de proselitismo partidista representan una realidad en la que incurren todos los partidos cuando son gobierno y en tiempos electorales, y no se puede combatir en tanto exista una sociedad en situación de pobreza. El Doctor Castañeda señala:

“Lo trágico del proceso de reforma constitucional es que redujo al ciudadano a vil cliente electorero, ¿pero cómo le podemos pedir a una persona que no acepte una lámina o una despensa a cambio de su voto si vive en condiciones de pobreza extrema?”

En ese contexto, el reto para lograr un Estado más democrático, consiste, primordialmente, en la atención a los fenómenos sociales en vez de una

---

<sup>548</sup> Castañeda Fernando, ponencia en seminario *¿Constitucionalizar Democratiza!?* A 200 años de la Independencia de Nacional y a 100 años de la Revolución mexicana, Aula Jacinto Pallares, Ciudad Universitaria, México, 24 de agosto de 2010.

legislación en materia electoral. “La prueba de la democracia debe ir más allá de lo electoral”.<sup>549</sup>

#### 4.1.4. Transformación ante la realidad de la economía de mercado.

La realidad demuestra que existe una supremacía de las leyes del mercado sobre los derechos de la sociedad. Según Robert Alexi los derechos sociales son subsidiarios respecto del mercado:<sup>550</sup>

“Los derechos a prestaciones en sentido estricto “los derechos sociales fundamentales” son derechos del individuo frente al estado a algo que – si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si se encontrase en el mercado una oferta suficiente – podría obtenerlo también de particulares.”

De lo anterior encontramos que las reglas de la economía de mercado inciden en la transformación del sistema jurídico, el individuo se encuentra en indefensión ante el capital, por la sencilla razón de que no cuenta con los medios de subsistencia que le puedan brindar cierta autonomía. Se podría pensar inclusive que los cambios legales se verán obstaculizados si contravienen dichas reglas aún cuando no existieran poderes facticos que impidan su implementación.

El derecho entonces tiene la función de compensar al individuo carente de medios financieros frente al capital, situación que invariablemente produce un choque de fuerzas antagónicas: la supremacía de un derecho mediante la anulación de otro. Ricardo García sostiene que un ejemplo típico es la colisión entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho al honor. Ambos expresan estados de cosas deseables que deben ser realizados en la mayor medida posible, pero que al colisionar deben ser convenientemente armonizados.<sup>551</sup>

Alexy El mecanismo principal para armonizar es el juicio de ponderación, usado por el Tribunal Constitucional alemán para resolver los conflictos entre derechos. Ponderar, consiste en contrastar dos derechos que se oponen entre sí para determinar en que medida uno debe defenderse o promoverse a costa del sacrificio del otro. El resultado de la ponderación es el derecho definitivo,

---

<sup>549</sup> Castañeda, Fernando. *op. cit.*

<sup>550</sup> Alexy, Robert. *op. cit.*, p. 30.

<sup>551</sup> García Manrique, Ricardo, en Alexi, Robert, *op. cit.*, p. 20.

que sólo se posee en tanto la ponderación correspondiente se ha realizado, y en la medida determinada por ésta.<sup>552</sup>

El ejercicio de ponderación precisa la identificación de la estructura de los derechos a ponderar. Una posibilidad es dividirlos en tres grupos: (1) derechos a protección, (2) derechos a organización y procedimiento, y (3) derechos a prestaciones en sentido estricto. La estructura y contenido de estos derechos es bastante diferente, pero existe un común denominador que justifica su agrupación. Todos ellos requieren de una acción positiva. Con objeto de no conculcarlos, no basta que el estado se abstenga de intervenir en el ámbito que protegen. El estado *debe hacer algo*.<sup>553</sup>

Existe una diferencia estructural entre acción positiva y omisión, los derechos inherentes a la primera son más complejos que los derechos que sólo requieren una omisión. Los derechos de protección presentan la problemática que la protección a una parte significa la interferencia de otra. Alexy señala:

“La protección de un comentario despectivo presupone la interferencia con la libertad de expresión (...) Esa dialéctica de protección e interferencia da lugar a la siguiente observación: sólo puede haber una solución correcta si ambos derechos, el de protección y el de defensa han de ser optimizados de acuerdo con las normas de la proporcionalidad.”<sup>554</sup>

La estructura de los derechos de protección difiere de la estructura de los derechos de defensa. Los derechos de defensa son prohibiciones de destruir, de perjudicar, etc. Los derechos de protección son mandatos de proteger, apoyar, etc. Los derechos de protección tienen una estructura alternativa o disyuntiva, y los de defensa una estructura conjuntiva.<sup>555</sup>

La alternatividad y la proporcionalidad deben relacionarse dentro de la estructura dialéctica definida por la colisión de los derechos a protección y los de defensa. El principio de proporcionalidad en sentido estricto es idéntico a una regla a la que Alexy denomina “Ley de ponderación” que establece: “Cuanto mayor es el grado de no satisfacción, o perjuicio, de un principio, tanto más importante es satisfacer el otro.”<sup>556</sup>

---

<sup>552</sup> García Manrique, Ricardo, en Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 21.

<sup>553</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>554</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>555</sup> Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 54.

<sup>556</sup> *Ibidem*, p. 58.

De acuerdo con Alexy ésta Ley expresa el aspecto más significativo de la compleja estructura de la ponderación. La descripción completa de lo que significa la ponderación de dos principios se expresa mediante la “Formula de Peso”, misma que se expresa en la fórmula matemática siguiente:<sup>557</sup>

$$WP_{i,j}C = \frac{IP_iC \cdot WP_iA \cdot RP_iC}{SP_jC \cdot WP_jA \cdot RP_jC}$$

El propio autor destaca que desde su creación ha intentado simplificar la fórmula del peso en los siguientes términos:

$$W_{i,j} = \frac{l_i \cdot W_i \cdot R_i}{l_j \cdot W_j \cdot R_j}$$

La fórmula del peso es un intento de ilustrar la estructura de la ponderación con la ayuda de un modelo matemático.  $W_{i,j}$  ( $WP_{i,j}C$ ) representa el peso concreto del principio  $P_i$ , es decir, el peso de  $P_i$  en las circunstancias del asunto a decidir, en relación con  $P_j$ , el principio en colisión.  $l_i$  ( $IP_iC$ ) representa la intensidad de la interferencia con  $P_i$  por parte del medio o medida  $M$ , cuya proporcionalidad debe examinarse. El factor más importante con respecto a los derechos de protección es  $l_j$  ( $IP_jC$ ) que representa la intensidad de los efectos negativos que la omisión de la interferencia con  $P_i$ , es decir  $M$ , tendría para el principio en colisión  $P_j$ , es decir, la intensidad de la interferencia con  $P_j$ , mediante la no interferencia con  $P_i$ .  $W_i$  ( $WP_iA$ ) y  $W_j$  ( $WP_jA$ ) son los pesos abstractos de  $P_i$  y  $P_j$ . En muchos casos los pesos abstractos son iguales, por lo que se neutralizan entre sí. De esta forma es posible reducirlos.  $R_i$  ( $RP_iC$ ) y  $R_j$  ( $RP_jC$ ) se refieren a la fiabilidad de las asunciones empíricas relativas a lo que significa la medida  $M$  en cuestión para la no realización de  $P_i$  y la realización de  $P_j$  en las circunstancias del caso concreto. Hay muchos casos en los que la decisión depende básicamente o incluso únicamente de  $R_i$  y  $R_j$  pero también hay otros muchos en los que la  $R_i$  y  $R_j$  son iguales, por lo que es posible reducir ambos. Si  $W_i$  y  $W_j$  también pueden reducirse, la decisión depende

---

<sup>557</sup> *Ibidem*, p.59.

exclusivamente de  $l_i$  y  $l$ . La fórmula del peso puede aplicarse entonces de forma reducida:

$$W_{i,j} = \frac{l_i}{\overline{l_j}}$$

La fórmula de ponderación constituye un excelente ejercicio intelectual para poder contrastar derechos opuestos, sin embargo, surge el cuestionamiento de quien sería el encargado de aplicarla, si ya establecimos que el Poder Judicial se forma parte del sistema político abrumado por poderes fácticos. A diferencia del Tribunal Constitucional alemán, nuestro máximo tribunal encuentra una nulidad de origen, (debido a la politización en la designación de sus ministros) que impide una actuación imparcial cuyo resultado afecte intereses de grupo.

Entonces se podría pensar en la opinión pública, como voz de la sociedad civil que como antítesis del Estado se pronuncie en la defensa de los derechos de la sociedad y asuma la función de ponderación de derechos, cosa que se antoja difícil por dos cuestiones: la primera consiste en que la sociedad civil es difusa, no se puede conceptualizar una parte específica que pueda realizar dicha función; y la segunda, por que las leyes del mercado acaparan a los medios informativos los cuales tendrán la función de manipulación de la sociedad civil, la cual no podrá efectuar ninguna ponderación toda vez que el sistema se orienta a la desinformación de masas.

Ferrajoli establece que: “En materia de prensa y televisión, la privatización de la esfera pública se materializa en la apropiación de la libertad de información”.<sup>558</sup> En ese sentido los medios de comunicación se encuentran sujetos a las leyes de la economía de mercado.

“La ley del mercado es la que condiciona, sin provocar escándalo alguno, toda la actuación de los medios de información: las reglas de la producción (las ganancias por la publicidad, la precaución de no provocar exigencias de indemnización) son las que dictan los límites y las condiciones del libre manifestación del pensamiento”<sup>559</sup>.

---

<sup>558</sup>Ferrajoli, Luigi, citado por Murayama, Ciro, *Op. cit.*, p.12.

<sup>559</sup>Murayama, Ciro, *op. cit.*, p.12.

Por su parte Diego Valadés, sostiene que existe una relación entre legitimidad y medios que puede producir que los medios se constituyan en dictaduras:<sup>560</sup>

“Las confusiones que sobrevienen cuando se compara “legitimidad” con “imagen” pueden derivar en la utilización negativa de los medios. Así como se conocen numerosas dictaduras plebiscitarias, que han utilizado la fuerza para legitimar el ejercicio autocrático del poder, podrían darse “dictaduras mediáticas.”

Esto refuerza lo asentado líneas arriba, en el sentido que la opinión pública se encuentra manipulada por los contenidos informativos que selectivamente se le da a conocer por conducto de las televisoras, los líderes de opinión son operadores que formulan realidades simuladas al servicio de la leyes del mercado.

“La televisión altera la significación social y el sentido político”, ya que transforma la información para dar al público lo que le sea útil, así como el distraer por medio de otros sucesos para que políticamente no se vean afectados. Es aquí como la televisión ha intervenido en asuntos políticos, dándole un giro a la verdad y a la responsabilidad que deberían tener. La televisión tanto en México como en el mundo se ha colocado a manera de una organización social, como creadora de una cultura que marca el estilo de vida, necesidades, aspiraciones y formas de pensar de las personas”<sup>561</sup>.

Entonces, se debe pensar en democratizar a los medios; esto entendido como el combate a los monopolios y poderes de facto para evitar el favoritismo legislativo y la intromisión de factores externos en el sistema gubernamental; por ello, surge la imperiosa necesidad que el derecho a la información sea reconocido como un elemento clave dentro de los fundamentos constitutivos de un sistema democrático, esto bajo el entendido de la finalidad primordial, a decir, es un derecho que hace posible otros derechos.

## 4.2. PREDICCIÓN DE REACCIÓN DEL SISTEMA ANTE EL CAMBIO DE ESTRUCTURA

De acuerdo a lo mencionado con anterioridad, la reforma Constitucional no resulta ser el remedio eficaz contra la problemática social, toda vez que la irrupción de los poderes fácticos al sistema político (como parte integral del sistema y no como elementos del entorno) ha producido que el sistema jurídico

---

<sup>560</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*. Pág. 93.

<sup>561</sup> Gamboa Montejano, Claudia. *Legislación en materia de radio y televisión estudio de derecho comparado y opiniones especializadas*. LXI legislatura. Cámara de diputados. Pág. 105.

se halle subordinado a la política, y esta a intereses particulares. De acuerdo con Luhmann todos los asuntos pueden ser politizables y en este caso, el derecho no fue la excepción.

Por tanto, la búsqueda del sistema político para superar las limitaciones que le impone el derecho parece no tener límites al producir exactamente el efecto contrario, pues en la realidad vemos que la política impone limitaciones al derecho. La reforma a la constitución del año 2007 sirve para ejemplificar este punto, pues quedó sin efecto práctico precisamente por la acción de la política que introdujo elementos novedosos, incorporó nuevos actores al sistema político e hicieron engañosos los esfuerzos por superar las patologías de las elecciones del año 2006.

La reacción al cambio acontecida en los años posteriores a la reforma constitucional de 2007, sirve a la perfección para pronosticar las reacciones en futuras reformas, de acuerdo a lo que se describirá en los siguientes apartados.

#### 4.2.1. Impacto en la relación Sociedad Civil – Estado.

Puede pensarse que a partir del año 2000, la realidad política en la que se encuentra el país cuenta con las condiciones necesarias de posibilidad para la instauración de un nuevo sistema político, la alternancia en el poder ya es, una realidad tangible y una vía de desarrollo plausible, esto gracias a los comicios electorales y la participación de la sociedad civil. De esta manera, el panorama que se presenta es contrastante en el momento en que las vías de posibilidad se hallan presentes para una reestructura en el sistema político mexicano, pero de difícil implementación toda vez que los partidos políticos interfieren y median en la relación gobierno/sociedad civil; es decir, los partidos políticos, en cuanto son la base del sistema democrático representativo, constituyen los procesos de legitimidad gubernamental cuando se encuentran en el poder pero deslegitiman las actividades del gobierno cuando son oposición, dificultando de esa manera los acuerdos en beneficio de la ciudadanía. La alternancia en el poder posibilita a todos los partidos políticos de establecerse en el poder ejecutivo pero también de detentar el poder y estructurar su gobierno a merced de los auténticos intereses de la sociedad. Al respecto Diego Valádes comenta:

“La sociedad civil acaba por verse ajena a la preocupación real de los agentes políticos, pues no reconocen que sean sus intereses los que se defienden y

garantizan por la acción de esos agentes; se desnaturaliza la función pública de los instrumentos de poder, para transformarlos en medios de lucha por el poder<sup>562</sup>.

Ante esta situación, se entiende el interés de los partidos políticos de conseguir establecerse en el aparato gubernamental con el fin de establecer las bases ideológicas de dicho partido en la implementación y práctica de políticas públicas además de tener el control y detentar el poder otorgado por parte de la sociedad en los comicios.

Cabe mencionar que el sistema político y gubernamental del Estado continua operando prácticamente igual, es decir, el presidencialismo continua operante en el contexto mexicano, por lo cual se puede considerar que la alternancia, presentada como legitimación de la democracia, es apenas incipiente, que el sistema de calificación electoral se muestra fuertemente cuestionado en su imparcialidad (como consecuencia de la elección del 2006) y que los partidos políticos, al ser los agentes de continuación y perpetuación de las patologías del sistema político, se encuentran inmersos en un acelerado proceso de desgaste social.

En este sentido, puede apreciarse que estas patologías atentan directamente contra los elementos de la democracia descritos por Bobbio.<sup>563</sup> Mientras por un lado la sociedad civil ha cobrado mayor relevancia en los procesos democráticos, por el otro, el sistema político continua con la misma dinámica nociva derivada de las paradojas que arroja el sistema en sí.

De esta manera, surge la tendencia de reorganizar el sistema hacia una democracia participativa la cual alcanza su máxima expresión en el reconocimiento del ejercicio directo de la soberanía por parte del pueblo, señalando la auténtica posibilidad de instaurar un sistema democrático son la mediación de partidos políticos (democracia representativa) en la relación gobierno/sociedad.

Hasta este punto parece no haber dificultades, el sistema político basado en la democracia representativa posee una dinámica específica en la cual, llegada a un punto, es imposible responder a los intereses y necesidades de la sociedad, por lo tanto, resulta imperativo la creación e implementación de lineamientos en materia legislativa con el fin de lograr la instauración de un

---

<sup>562</sup> Valadés, Diego. *El control del poder*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 61.

<sup>563</sup> *Supra*, p. 58.

modelo político y democrático que se encuentre a la altura de las necesidades de su contexto.

“El Estado moderno ha presenciado el surgimiento de los partidos políticos como un importantísimo componente de los órganos de poder. Auténticos intermediarios entre el elector y el elegido, los partidos tiene su propia inercia y su íntima mecánica de decisiones....En el caso de los congresos de los países organizados conforme al modelo constitucionalista, la disciplina del partido ha tendido a superponerse a la lealtad debida al elector. Esto condiciona el ejercicio de las funciones de control en términos que pueden llegar a hacer dudosa su validez ética”<sup>564</sup>.

Es en contraste con este modelo, que la implementación de una democracia participativa, en donde las decisiones en los asuntos públicos trascendentes se toman por acuerdo de la mayor parte de la sociedad, genera una mayor capacidad de injerir en las decisiones pertinentes a las actividades gubernamentales a la vez de fungir como contralor de su propio gobierno.

Puede verse que el papel que juegan los partidos políticos, al menos en los postulados ideológicos que los constituyen, se manejan bajo los mismos lineamientos, en este sentido, puede creerse que no resulta necesaria la desaparición de partidos políticos siempre y cuando cumplan con los lineamientos que los constituyen.

“Como consecuencia de la naturaleza constitucional de los partidos, éstos no tienen otra posibilidad racional que participar en acuerdos cooperativos. Y en la medida que estos acuerdos cooperativos son indispensables para el funcionamiento y la actualización del sistema constitucional, se corrobora que el conjunto de valores morales que los partidos aplican (en sus relaciones entre si, con las autoridades y con la ciudadanía) confirman el carácter de instituciones de interés público que las constituciones les suelen atribuir”.<sup>565</sup>

De esta manera, los agentes representativos de índole partidista cumplen con su función, detentar el poder, algo que no sucede en el otro modelo, pues a diferencia de la democracia representativa, en el sistema participativo el pueblo nombra voceros quienes llevan adelante sus planteamientos, pero en el momento que la gestión del vocero deja de ser expresión de los intereses de la sociedad, entonces éste tiene la posibilidad de revocar dicha vocería, lo cual sucede con un referendos revocatorios. La concepción del vocero como

---

<sup>564</sup> Valadés, Diego. *El control del poder*. . 62.

<sup>565</sup> *Ibidem*, p. 74.

expresión de las organizaciones de base, se contraponen a la del representante partidista en el sentido quien se adueña del poder de decisión del pueblo y lo ejerce en su nombre.

“Los problemas que a su vez, ha traído consigo la presencia de los partidos, entre ellos la manipulación del elector, los acuerdos cupulares que frecuentemente desvirtúan la naturaleza del sistema representativo, y la presencia hegemónica de alguno de ellos. Cuando se registra cualquiera de estos fenómenos, lo que en realidad ocurre es que, por los resquicios de la organización de los partidos, vuelven a emerger sus predecesoras facciones”<sup>566</sup>.

De esta manera, el vocero expresa las discusiones y las posiciones de los colectivos, el representante, asumiendo su *representatividad*, expresa sus ideas y posiciones en *nombre* de sus representados, un vocero, como expresión de un colectivo, no es el dueño del poder, es sólo un instrumento y lo ejerce en tanto sea voluntad del colectivo. El representante ejerce y se adueña del poder para sí y lo ejerce hasta que se le termine el periodo. Por lo tanto, el referendo revocatorio es un proceso que sólo se puede aplicar a los voceros y no a los representantes, y de esta manera regresar a la ciudadanía el poder originario de decisión.<sup>567</sup>

Sin embargo, la necesidad de un nuevo modelo democrático puede incorporar al sistema elementos que no necesariamente sean los indicados, V.g. El sistema de democracia participativa venezolana que ha sido desvirtuada para justificar el autoritarismo.<sup>568</sup>

#### 4.2.2. Impacto en el funcionamiento de los partidos políticos.

Los partidos tienden a ser reactivos a las reformas que limitan su campo de acción, y a pesar del consenso que exista de sus representantes en el proceso de formación de leyes tenderán a buscar los mecanismos de ventaja que los posicionen por encima de los otros institutos políticos. Así que la reforma jurídica que tienda a buscar mecanismos democráticos de legitimidad, invariablemente enfrentará con los siguientes obstáculos:

1. Manipulación del electorado.

---

<sup>566</sup> Valadés, Diego. *El control del poder*. p.74.

<sup>567</sup> Heinrich destaca que la democracia representativa ha demostrado su fracaso y el mecanismo que propone es el de un modelo que involucre al ciudadano en la toma de decisiones públicas de manera permanente; sin embargo esta teoría fue tergiversada en su contenido en Venezuela.

<sup>568</sup> Martínez Dalmau, R., y R Viciano Pastor: *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela* (1998-2000). Edit. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, p. 63.

2. Formación y consolidación de élites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos.
3. Formación y consolidación de burocracias parasitarias del financiamiento público.
4. Negociación entre dirigentes partidistas para repartir el poder de una manera opuesta a la decisión popular.
5. Modificación de las tesis doctrinarias según el criterio del líder o los imperativos de la función gobernante, si se trata de un partido en el gobierno.
6. Ocultamiento de las fuentes de financiamiento.<sup>569</sup>

Cabe recordar que la alternancia en México significó un cambio de operador en el Código Gobierno/Oposición, eso significa que el partido en el gobierno pasó a formar parte de la oposición y un partido opositor ahora es gobierno, Ese hecho no afecta el funcionamiento, pero tampoco implica que sucedan cambios en las estructuras. Por ello la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000 no se tradujo en el desmantelamiento del régimen político presidencialista basado en una estructura partidista del régimen anterior, lo que ocurrió fue que las estructuras políticas del viejo régimen se mantuvieron a pesar de su inoperatividad.

José Woldenberg, considera que la mecánica del cambio político es precisamente que el proceso de reformas constitucionales y legales del sistema democrático deriva en partidos políticos más fuertes, originándose elecciones más competidas, por lo cual se integran congresos más plurales y participativos, que a su vez generan nuevas reformas constitucionales y legales, repitiendo así el ciclo.<sup>570</sup>

Por tanto, resulta innegable que la instauración de un sistema democrático este acompañado por un proceso de transición jurídica, el marco jurídico en el cual se encuadran las disposiciones y lineamientos en materia electoral son ejemplos ya señalados de las condiciones necesarias de posibilidad para el sistema democrático, de manera que las reforma constitucionales en materia electoral se dedique a fortalecer el marco jurídico del sistema.

---

<sup>569</sup> Valádes. *op. cit.*, Pág. 68.

<sup>570</sup> Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político*. Cal y arena. México. 2000.

En este sentido, la relación existente entre el marco jurídico y los partidos políticos deberá ser de auténtica retroalimentación, pues se esperaría que el ejercicio de las actividades partidistas apegadas a derecho se represente en un mejor sistema de competencia entre los partidos, lo cual tendrá como consecuencia el fortalecimiento del aparato gubernamental y político. El marco jurídico se encuadraría bajo el tenor de constituir la redacción de la estructura básica del sistema electoral, comicios etc. Así como de la sociedad en general, cuya fundamentación no depende de otras instituciones legales, sino directamente de los principios axiológicos y aspectos ideales que el mismo sistema democrático le conferiría.

“El encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos no ha sido fácil en ninguna parte. Ello es así porque a veces la contienda política impele al rebasamiento de la norma. La fluidez de la vida social y política hace que con frecuencia los comportamientos generen costumbres con mayor velocidad a que los congresos adecúan las leyes”<sup>571</sup>

De esta manera, la necesidad de alcanzar los objetivos de una transición democrática enfrenta dificultades en el momento de reconocer la incapacidad del un gobierno con problemas de legitimidad de origen para generar consensos políticos sobre sus propuestas centrales de gobierno.

Esta tendencia a la ampliación de los límites del derecho sobre la política ha generado reacciones diversas. Para algunos, cada vez más la racionalidad del derecho modera a la pasión de la política y garantiza los derechos de los más débiles, para otros, cada vez más, funcionarios no electos están decidiendo acerca del gobierno democrático. Para unos es un problema, para otros una solución. En todos esas opiniones lo que está en el fondo es la relación entre política democrática y derecho<sup>572</sup>.

La entropía en el sistema político produjo que los partidos de oposición al pasar a ser gobierno, reprodujeran un funcionamiento idéntico al partido hegemónico al que criticaron durante décadas. La intromisión del capital en los comicios y la impunidad en la justicia electoral producen que todos los partidos políticos reporten exactamente las mismas patologías que atentan contra la legitimidad de los gobernantes elegidos. En el siguiente apartado se podrá

---

<sup>571</sup> Valadés, Diego. *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Porrúa, 1990, p. 18.

<sup>572</sup> Oropeza Barbosa, Antonio. *La Ampliación de las Funciones del Poder Judicial en Materia Electoral*. México, Tribunal Electoral del Estado de Puebla. 2009, p. 11.

apreciar que la reacción a la reforma de 2007, no fue exclusiva de los poderes fácticos sino que los partidos políticos coadyuvaron para anular las modificaciones legales aprobadas por sus propios legisladores, los que refuerza la tesis de que los partidos son interdependientes de dichos poderes.

#### 4.2.3. Reacción al cambio de los poderes fácticos.

Posterior a la reforma del año 2007, el Estado mexicano, buscó los mecanismos para compensar a las televisoras del menoscabo en sus ingresos que significaría la prohibición de contratación de publicidad electoral. El 31 de diciembre de 2008, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, por conducto de la Secretaría de Gobernación que las 18 Secretarías de Estado, la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, el CONACYT y el INEGI tenían a su disposición una bolsa de recursos de 1,791 millones de pesos para contratar spots en radio y televisión, sin necesidad de utilizar parte de los 48 minutos de los tiempos de Estado. Las nuevas normas, publicadas en vísperas del inicio del proceso electoral de 2009, estipulan que

"cuando el IFE tenga a su cargo la administración del tiempo que corresponde al Estado, se podrán hacer erogaciones (para campañas) en materia de servicios educativos o de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia, las cuales se sujetarán a los mecanismos de supervisión de la Secretaría de Gobernación".

El acuerdo estableció que "las dependencias y entidades únicamente podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hayan solicitado en primera instancia los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación y éstos no estuvieran disponibles en los espacios específicos y en la vigencia solicitada".

El periodista Jenaro Villamil sostiene que el presupuesto de 1,791 millones de pesos para Servicios de Comunicación Social y Publicidad disponible para las dependencias del gobierno federal en 2009 representa un incremento de 673 millones de pesos respecto de 2008. De esta manera, el

gobierno federal “*subsidio*” la presunta pérdida de ingresos de las televisoras por la reforma electoral de 2007.<sup>573</sup>

“Sus ingresos publicitarios no mermaron durante la campaña electoral, a pesar de la contracción económica y la prohibición expresa de contratar spots. Por el contrario, obtendrán más del 60 por ciento de los mil 800 millones de pesos que el gobierno federal aprobó en la partida 3700 del rubro de Servicios de Comunicación Social y Publicidad para 2009, según lo estipulado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008. Este monto representa el doble de todo lo gastado por el Gobierno de Felipe Calderón durante 2008 para los mismos rubros y es superior en 61 por ciento a los mil 118 millones de pesos que supuestamente se “ahoraron” al ordenar la prohibición absoluta de la compra de tiempo-aire.”

A este respecto el senador Carlos Sotelo, presidente de la Comisión de Radio y Televisión del Senado de la República sentenció que esta especie de subsidio a las televisoras representa:<sup>574</sup>

"una actitud dolosa, fraudulenta, en el uso de los recursos públicos. Y es que, al no utilizar los 48 minutos de tiempos del Estado que administra el IFE en tiempos electorales, el Gobierno le traslada a los medios electrónicos una bolsa importante de recursos y, al final, todo parece indicar que las dos televisoras no perdieron con la reforma y recuperaron de manera muy cómoda su influencia y los recursos."

Lo más grave fue que las disposiciones del artículo 41 constitucional plasmadas en la reforma de 2007, fueron ignoradas impunemente: las televisoras continuaron con la trasmisión de spots de propaganda electoral, así como de *infomerciales* de promoción de autoridades federales, gobernadores y candidatos, a pesar de la prohibición expresa de las nuevas reglas electorales. Bajo el argumento de que se trata del ejercicio de la "libertad de expresión" y no de contratos de compra-venta de espacios en pantalla, tanto Televisa como TV Azteca promovieron a los candidatos y a la plataforma del PVEM, así como a algunos personajes afines a sus intereses.<sup>575</sup>

La actuación del árbitro electoral ante este fenómeno, puede ser calificada como indolente: el Instituto Federal Electoral no aplicó la Ley con rigor y permitió violaciones a disposiciones constitucionales de manera evidente. Sólo se limitó a aplicar algunas sanciones aparentemente plausibles ante los

---

<sup>573</sup> Villamil, Jenaro, *Elecciones 2009*. Consultable en la siguiente dirección electrónica: [http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=487751&id\\_seccion=](http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=487751&id_seccion=). Sitio oficial de periodistas en línea. Org.2009.

<sup>574</sup> *Ibidem*.

<sup>575</sup> Revista Proceso número 1703.

infractores más notorios, que en realidad resultan cuotas simbólicas en relación a la capacidad económica de los sujetos sancionados y de la magnitud de daño material, mismo que no fue resarcido por ningún medio jurídico.<sup>576</sup>

Tenemos que el sistema admitió a un nuevo elemento determinante para la operación política: el Poder Judicial. En los últimos años se verificó una tendencia de algunos jueces constitucionales por sustituir al legislador democrático. Resulta que en un lapso de tiempo relativamente corto, el Poder Judicial incrementó sus facultades al grado de otorgar a los Jueces de Distrito la potestad de anular reformas de rango constitucional, siendo de mayor gravedad que la Suprema Corte de Justicia revocara los criterios legales emitidos por ella misma en años recientes.<sup>577</sup> En este sentido Diego Valadés apunta, que el Poder Judicial consolidó la facultad de dejar insubsistente las reformas constitucionales:<sup>578</sup>

“En relación con la función de guardián respecto de los conflictos políticos, con la reciente reforma constitucional, el poder judicial ha tenido un aumento en materia de control de constitucionalidad, pues ha aumentado su capacidad para dejar sin efecto decisiones tomadas por el poder legislativo”.

En el año 2008, la Suprema Corte de Justicia, construyó un modelo judicial que posibilita la admisión del juicio de amparo contra reformas constitucionales, facultando a los Juzgados de Distrito a conceder amparos en caso de encontrarlos procedentes.<sup>579</sup> La construcción argumentativa de la

---

<sup>576</sup>El 26 de junio de 1999, por unanimidad, los consejeros del IFE decidieron multar con 4 millones de pesos al PVEM por adquirir espacios mediante terceros para difundir propaganda electoral. Esta sanción representa menos del 2 por ciento de las prerrogativas de este partido, que en 2009 ascendieron a 304.8 millones de pesos. A Editorial Televisa, SA de CV, editora de TV y Novelas, también la multaron con 4 millones, y a Televimex, SA con 5 millones de pesos, pues a partir de un intercambio publicitario difundieron en los canales 2 y 5 las entrevistas con actores que promovieron al Partido Verde. De acuerdo con la resolución, se detectaron 397 spots de este tipo. El monto de los 5 millones de pesos representa apenas el equivalente al costo de 10 spots en el horario Triple A de Canal 2. Fuente: Villamil, Jenaro, *Elecciones 2009. op. cit.*

<sup>577</sup> En el año de 2002 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Jurisprudencia que ordenaba el desechamiento inmediato de Amparos interpuestos por motivo de reformas constitucionales en materia indígena titulada: “PROCEDIMIENTOS DE REFORMA Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL”. (J. 39/2002).

<sup>578</sup> Lucas Verdú, Pablo, *El sentimiento constitucional (Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Madrid, Reus, 1985, p. 3.

<sup>579</sup> La ruta seguida por el máximo tribunal resultó un poco extraña, toda vez que en principio ordenó la procedencia de estudio de las acciones de inconstitucionalidad, y posteriormente al resolver recursos de revisión respecto al desechamiento de amparos resolvió que los juzgados debían entrar al estudio de las demandas de garantías de las reformas constitucionales de 2007.

Corte se circunscribió al análisis de 5 dilemas<sup>580</sup> planteados por los ministros de la misma, cuyo resultado se convirtió en el soporte discursivo que otorgó la facultad a los Jueces de Distrito de anular la eficacia de la Constitución mediante el otorgamiento de amparos. Mediante algunas sentencias, los juzgadores, se han ido apropiando de ciertas decisiones políticas fundamentales que, desde la perspectiva democrática, corresponden al legislador.<sup>581</sup>

Los poderes fácticos tienden a ser reactivos a los cambios, en particular si estos significan un menoscabo en sus intereses. Esto pudo advertirse con la *contrarreforma de facto*, al cambio constitucional del año 2007, que superó la prohibición constitucional contenida en el artículo 41, base III, apartado A, establece en su inciso G:

“Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión (...) Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”<sup>582</sup>.

El primer caso que hizo posible superar la prohibición de la compra de propaganda política consiste en la trasmisión en canales de cobertura nacional de propaganda del PVEM, en donde aparecían legisladores exponiendo las iniciativas de Ley presentadas por ese partido político ante la Cámara de

---

<sup>580</sup> Los dilemas planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2008 son los siguientes: 1) ¿Existe en la ley de amparo una norma que prohíba expresa o implícitamente la procedencia del juicio de amparo en contra de alguna reforma constitucional? 2) ¿Cuál es el carácter del Poder Constituyente Permanente, revisor o reformador de la Constitución? 3) Si el poder reformador de la Constitución es limitado, ¿esa limitación implica que existen medios de control constitucional sobre los actos del Poder Constituyente Permanente, revisor o reformador de la Constitución? 4) Si el poder reformador de la Constitución no se identifica con el poder constituyente soberano e ilimitado del pueblo, entonces ¿puede ser considerado como una autoridad emisora de actos potencialmente violatorios de garantías individuales? 5) ¿En el caso concreto existe algún planteamiento relativo a la posible vulneración de garantías individuales relacionadas con el procedimiento de reforma? Fuente: Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, op.36.

<sup>581</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 31.

<sup>582</sup> Tribunal Electoral. Artículo 41, base III, apartado C.

Diputados. Esos spots, que habían sido transmitidos en el periodo que media entre el final de las precampañas y el inicio de las campañas electorales de las elecciones intermedias del año 2009 y fueron presentados ante la autoridad electoral como anuncios en los que los diputados adscritos al grupo parlamentario del PVEM presentaban un informe de labores a los ciudadanos.

Inmediatamente el IFE, solicitó información a la Cámara de Diputados respecto a si los spots correspondían a alguna campaña institucional de comunicación social del órgano legislativo, siendo la respuesta negativa. Asimismo, el IFE logró constatar que se trató de una compra de publicidad hecha por los diputados del PVEM con recursos privados. En virtud de que no se trató de una campaña institucional y hubo compra de publicidad partidista con recursos privados, el IFE procedió a imponer una sanción.<sup>583</sup>

Lorenzo Córdoba señala que a juicio del IFE, tanto la identidad de los temas a los que se referían los presuntos informes (pena de muerte y algunos temas ecológicos) que coincidían con la propaganda del PVEM, así como el uso del logotipo del partido en los spots impugnados, permitían concluir que se trataba de propaganda política ya que tenían la clara intención de influir en las percepciones partidistas en el imaginario social así como en las preferencias electorales de los ciudadanos.<sup>584</sup>

Sin embargo, en la sentencia emitida el 8 de mayo de 2009, el Tribunal Electoral determinó que las acciones del PVEM se apegaban a la legalidad.<sup>585</sup> Para el órgano impartidor de justicia, eran válidos los spots de los diputados del PVEM, toda vez que no se incluían palabras como “*votar*”, “*elecciones*” o similares, también consideró que la conducta de los diputados encuadraba dentro de la excepción del artículo 228 del COFIPE a la Constitución, es decir, que los mensajes pertenecían a campañas de comunicación social para la

---

<sup>583</sup> El IFE consideró que los 208 spots emitidos por motivo de la iniciativa en torno a la pena de muerte, y 242 respecto a varios temas ecológicos violaban la ley electoral porque al ser difundidos sin que mediara contratación, adquisición ni orden directa o indirecta de la Cámara de Diputados para transmitirlos y dado que hubo una adquisición directa por los legisladores no podían ser considerados propaganda gubernamental, que pudieran actualizar la excepción prevista en el artículo 228 párrafo 5 del COFIPE.

<sup>584</sup> Córdoba Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p.63.

<sup>585</sup> La sentencia con la que se resuelven las impugnaciones presentadas en relación con el *spot* relativo a la iniciativa de la pena de muerte cuyo proyecto fue presentado a la consideración de la Sala Superior por la magistrada presidenta María del Carmen Alanís identificada con el número de expediente SUP-RAP-75/2009, asimismo, el magistrado José Alejandro Luna Ramos, presentó el proyecto de sentencia SUP-RAP-82/2009, que es una copia del primer expediente mencionado. Fuente: Córdoba Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 63.

difusión de informes. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 228 citado, los informes se refieren a las actividades de los titulares de poderes ejecutivos que son quienes tienen una fecha para rendir cuentas sobre el estado de la administración a su cargo.<sup>586</sup>

En apariencia la sentencia del Tribunal, partió de la conclusión jurídica a la que pretende llegar plasmada en los puntos resolutive y con base en ella construye el edificio argumentativo para emitir establecer un capítulo de considerandos más o menos plausibles. A este respecto Lorenzo Córdoba establece lo siguiente:<sup>587</sup>

“En primera instancia, llama la atención el extraño método argumentativo seguido por el Tribunal, pues al afirmar lo anterior antes de cualquier tipo de justificación, anticipa su conclusión al razonamiento que la debería sostener, convirtiéndola en una declaración a priori y no como el resultado de una operación racional previamente explicada”.

Esto muestra que más allá del razonamiento del Tribunal, destacan las consecuencias de su decisión, pues este proceder autoriza que servidores públicos con dinero privado puedan comprar anuncios en radio y televisión e incorporar en esos mensajes el logotipo de sus respectivos partidos. Ese es precisamente un problema adicional del que el Tribunal Electoral no se hizo cargo en esta resolución, ya que atendiendo a la lógica de la resolución de la Sala Superior, si actúan como particulares, entonces, no existe ningún tipo de control acerca del gasto en publicidad.

De lo anterior, queda en evidencia la inconsistencia en el razonamiento del Tribunal Electoral respecto a su planteamiento inicial y la lógica empleada en su resolución, puesto que por un lado se afirma que los spots contratados por los legisladores del PVEM en televisión no son propaganda electoral, mientras que por otra parte, se acepta que las propuestas e iniciativas de los legisladores coincidan, en principio, con los postulados electorales de sus partidos y que para dar a conocer sus actividades a la ciudadanía pueden contratar publicidad en radio y televisión.

De esta manera, y con la idea latente de trasgresión a las disposiciones constitucionales que prohíben la compra de publicidad política, Salvador O.

---

<sup>586</sup> Murayama Ciro, *op. cit.*, p. 19.

<sup>587</sup> Córdoba Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 67.

Nava Gomar, magistrado de la Sala Superior, se pronunció en defensa de las razones de la sentencia:

“No hay miopía ni inocencia en la resolución, claro que hay política en todo lo dicho por los legisladores del Verde: una de las funciones parlamentarias es la de comunicar, y desde luego que ello tiene un alto contenido político, pero objeto del derecho parlamentario, no electoral, pues si bien los partidos y sus candidatos son sujetos del derecho electoral (competencia del Tribunal), una vez que estos resultan electos para integrar alguna Cámara son regulados por el derecho parlamentario”<sup>588</sup>.

Según Nava, el Tribunal revocó las resoluciones y las multas impuestas al partido básicamente por el hecho de los legisladores pueden agruparse según sea su afiliación ideológica o partidista en sectores o grupos parlamentarios para el ejercicio de sus funciones representativas, además se suma al argumento el precepto de libertad de pensamiento, expresión y actuación de los legisladores, y por último, cabe señalar que los legisladores, al ser representantes de la nación, deben ejercer responsablemente su función legislativa, a través de la expresión libre de su pensamiento, la cual se ve revestida con la garantía constitucional de inviolabilidad.

La comunidad académica coincide que las consecuencias que se suscitan del fallo son particularmente graves, teniendo en cuenta que una vez siendo permitido este caso puede extenderse a cualquier funcionario público electo que quiera informar de su actuación a los ciudadanos, sin importar el nivel de gobierno ni el poder al que pertenece. Para Ciro Murayama, la sentencia del Tribunal Electoral abre la puerta para la compra permanente de propaganda en medios.<sup>589</sup>

“Hay más de tres mil diputados, entre locales y federales, en México; cada uno dispondrá, siguiendo el criterio del Tribunal, de 12 días al año para comprar ese tipo de publicidad. Lo mismo ocurre con los varios miles de regidores que hay en la República y que tienen campo abierto para hacer lo mismo. La compra de publicidad político electoral disfrazada (el contratante deberá de vigilar no usar las palabras “votar” o “elecciones”) tiene sustento jurídico merced la decisión del TEPJF.”

Otra violación a las disposiciones jurídicas en relación a propaganda y publicidad en medios ocurrió al inicio de las precampañas en el proceso

---

<sup>588</sup> Córdoba Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 73.

<sup>589</sup> Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 19.

electoral de 2009. El IFE administró los 48 minutos correspondientes a los tiempos del Estado en radio y televisión, pero en el fin de semana que abarcó el sábado 31 de enero y el domingo 1o. de febrero, los anuncios de los partidos políticos así como los de la propia autoridad electoral se presentaron, por parte de Televisa y TV Azteca, precedidos por una cortinilla a iniciativa de las propias televisoras, esto estuvo ocurriendo durante eventos deportivos junto a los espacios destinados a publicidad, y los spots se agruparon en bloques de tres minutos en vez de presentarse aislados como es habitual. De esta manera, la Secretaría Ejecutiva del IFE, realizó la investigación correspondiente a tales hechos y presentó ante el Consejo General, el 13 de febrero, un proyecto de resolución para sancionar a las televisoras por la alteración de las pautas de transmisión establecidas por el Instituto.

En dicha sesión del Consejo General del IFE, determinó sobreseer el procedimiento sancionatorio hacia las dos grandes empresas de la televisión mexicana. En la conflictiva del árbitro electoral y las televisoras, intervino la Secretaría de Gobernación se enfocó en “buscar un disenso menos crispado sobre el nuevo modelo de comunicación política”.<sup>590</sup>

No obstante el sobreseimiento, el Tribunal consideró que la transmisión de los mensajes oficiales durante los procesos electorales es un asunto de interés público, que rebasa la incumbencia directa de los partidos, por lo cual los magistrados evaluaron la conducta de Televisa. Así, en la sesión del miércoles 22 de marzo, el Tribunal decidió imponer una amonestación pública a Televisa por haber introducido cortinillas de alerta a los espectadores sobre los mensajes del IFE. El Tribunal estimó que las irregularidades de Televisa:

“Consistieron en introducir una cortinilla a los promocionales de los partidos políticos, con lo que se manipuló esa forma específica de propaganda electoral de los partidos políticos, al alterar su sentido original, con la inserción de datos inexactos dentro del mensaje de la cortinilla”. Estableció que: “La responsabilidad de la empresa quedó demostrada en relación con la referida infracción, a partir de la manipulación y la finalidad específica de denigrar al Instituto Federal Electoral”.<sup>591</sup>

---

<sup>590</sup> Esta situación resulta criticable, pues la postura asumida por la Secretaría de Gobernación consideró a ambas partes (IFE y las televisoras) como dos entes en pugna dentro de un conflicto político, este aspecto es sumamente revelador de la postura gubernamental en relación con los órganos de comunicación, pues el IFE es una autoridad, un órgano de Estado, y las dos empresas televisivas son particulares.

<sup>591</sup> Resolución SUP-RAP-0059-2009.

El artículo 134 constitucional define que en ningún caso la propaganda oficial en radio y televisión “incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”. No obstante, desde la aprobación de reforma se modificó el sentido de la propaganda que posiciona a los gobernantes y candidatos, de esta manera, los spots publicitarios fueron sustituidos por información noticiosa en los espacios de mayor audiencia, es decir la contratación de publicidad disfrazada de información periodística.

Asimismo, el PRD insistió que en campaña electoral de 2009, se verificó una trasgresión a la ley de publicidad electoral en los medios: Demetrio Sodi, candidato del PAN a la delegación Miguel Hidalgo, apareció y comenzó a hablar de sus propuestas de campaña, en una entrevista televisiva durante la transmisión previa a un partido de futbol de gran expectación en mayo de 2009. Figueroa sostiene:

"En otras naciones, esto que se llama la propaganda encubierta o la propaganda integrada ha sido objeto de legislación porque el auditorio tiene el derecho a saber cuándo se está pagando por una propaganda y cuándo es parte del contenido noticioso. No puedo compartir la idea de que se trate de un contenido noticioso, cuando además hay definiciones claras en relación a otras formas de propaganda, que son difíciles de advertir de modo común, y cuando estamos, además, en un país que no ha legislado suficientemente sobre estas otras formas de propaganda y de publicidad."

El tope de gastos en la delegación Miguel Hidalgo era de un millón 142 mil pesos, en tanto la entrevista se valuó, según el TEDF, en un millón 142 mil 149 pesos. Por lo tanto, Adolfo Riva Palacio, presidente del TEDF, ordenó al Instituto Electoral del Distrito Federal convocar a una elección extraordinaria en la que no podrá participar el PAN ni Sodi. Además pidió que el jefe de Gobierno del DF, Marcelo Ebrard, nombrar a un jefe delegacional provisional. Días después, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) invalidó el fallo sobre el rebase de topes de campaña de Sodi con el argumento de que la entrevista era propaganda no sancionable. Uno de los antecedentes que analiza el IEDF es relativo a la sesión del 15 de octubre de 2007, cuando el pleno del instituto revisó un informe sobre posibles irregularidades en el financiamiento de campañas para jefe de Gobierno del DF, donde cada uno de

los contendientes, entre ellos Sodi, entregó facturas de los spots de televisión<sup>592</sup>.

En aquella ocasión cada uno de los aspirantes suscribió convenios de transmisión de spots con Televisa en horario estelar “A” y de 33 segundos. El candidato Sodi declaró que ni él ni su partido hicieron algún pago a la televisora. Según Ciro Murayama ese acto implica una violación a la ley. El artículo 77 del COFIPE, en su párrafo segundo, establece:

“No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:... Las empresas mexicanas de carácter mercantil.”<sup>593</sup>

El caso que terminó por anular la reforma 2007, se suscitó en mayo de 2009, por conducto de la Jueza Florinda López Hernández, titular del Séptimo Juzgado de Distrito en San Andrés Cholula, Puebla, quien concedió un amparo definitivo a favor de la Asociación de Empresarios e Industriales de Morelos, afiliada a la COPARMEX, en contra de la reforma al artículo 41 constitucional, en los siguientes términos:

“... procede el amparo y la protección de la justicia federal para el efecto de que al quejoso no se le aplique en el presente y para el futuro el artículo reclamado todo ello para restituirlo en la garantía individual violada, conforme al artículo 180 de la Ley de Amparo”.<sup>594</sup>

Lo anterior, de acuerdo con diversos investigadores, constituye un claro ejemplo de sentencia de la que se parte de la conclusión y en base a ella se construye una argumentación a modo para respaldarla. Ciro Murayama destaca la fragilidad de la argumentación en la motivación de la sentencia: “Los argumentos de la jueza para determinar la existencia de irregularidades en el proceso legislativo terminan por reflejar que no hubo tales problemas.”<sup>595</sup>

Los promotores del amparo combatieron toda la reforma constitucional electoral de 2007. En su recurso de amparo solicitaron protección en contra de las modificaciones a 9 artículos constitucionales, sin embargo, la jueza, depuró la petición y otorgó el amparo a la ADIEM-COPARMEX sólo por uno de los

---

<sup>592</sup> Murayama Ciro, *Reforma para la consolidación Democrática VS. Contrarreforma desde el Interés privado* en Córdoba Vianello, Lorenzo, Salazar Ugarte, Pedro (coordinadores) *Democracia sin garantías, la autoridad vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, P. 20.

<sup>593</sup> *Idem*.

<sup>594</sup> Salazar Ugarte, Pedro. *op. cit.*, p. 50.

<sup>595</sup> Murayama Ciro, *op. cit.*, p. 32.

párrafos constitucionales impugnados (artículo 97) cuya finalidad era suprimir la facultad que tenía la Suprema Corte para investigar un hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, la jueza argumentó que la misma no causaba afectación alguna al quejoso. De esta forma sobreseyó la impugnación a este artículo y a las demás disposiciones antes mencionadas.

De acuerdo con Pedro Salazar, la Jueza fingió que lo que se le pedía era valorar si la introducción, con la reforma, de la figura del “*derecho de réplica*” en el texto del artículo 6o. causaba alguna afectación a la ADIEM-COPARMEX y, como no era el caso, también sobreseyó la presunta impugnación de las modificaciones al artículo 6o. constitucional. Tanto en el análisis de la procedencia de la impugnación al artículo 97 como en la del 6o. La jueza, únicamente dejó en pie dos impugnaciones: supuestas violaciones al procedimiento de reforma constitucional establecido por el artículo 135 de la Constitución y, en conexión con ello, la presunta inconstitucionalidad del artículo 41.

Lo absurdo es que el amparo fue otorgado al conectar ambas impugnaciones y sostener la existencia de supuestas violaciones en el procedimiento de aprobación de la reforma. Si el motivo que la llevó a otorgar el amparo fue una presunta violación en el procedimiento de la aprobación de la reforma, más allá de los argumentos particulares por los que la Jueza Florinda López fue suprimiendo las impugnaciones de los otros artículos cuestionados, en el texto de la sentencia puede leerse la siguiente afirmación:

“... el proceso de reforma del artículo 41, inciso A, penúltimo párrafo constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación... adolece de diversas irregularidades...”<sup>596</sup>.

Por lo tanto, como si este precepto hubiese sido producto de un decreto de reforma específico y exclusivo, la jueza, otorgó el amparo sólo para esa parte de la impugnación. La afirmación, lógicamente, debió valer de igual manera para los demás preceptos cuestionados que la jueza sobreseyó las impugnaciones de cada uno de ellos. En este orden de ideas, atendió un amparo contra nueve artículos constitucionales (6o., 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134), lo otorgó argumentando que no se respetó el proceso fijado en la

---

<sup>596</sup> Salazar Ugarte, Pedro *op. cit.*, p. 52.

Constitución para modificar la propia carta magna, utilizando criterios risibles.<sup>597</sup>.

Por otra parte, la investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica, Ana Laura Magaloni, señala la peculiar forma en que el Tribunal emite resoluciones de los asuntos regulados por el 134 constitucional.

“Después del conflicto postelectoral del 2006, todas las instituciones electorales quedaron debilitadas. A juzgar por algunas decisiones del Tribunal Electoral, parece que éste ha optado por reconstruir su autoridad y legitimación marcando y remarcando sus diferencias respecto al IFE. Si esto es verdad, entonces es posible que el aumento de casos del tribunal tenga que ver con que los partidos ven buenas probabilidades de ganar sus asuntos, no por el mérito de los mismos, sino porque perciben la disposición de los magistrados a llevarles la contra a los consejeros electorales”<sup>598</sup>.

Se puede apreciar que los poderes fácticos serán reactivos a las reformas que vulneren sus intereses, auxiliándose en el caso de la reforma de 2007 en el Poder Judicial de la Federación, razón por la que la implementación de futuras reformas precisa de una reglamentación específica que disminuya el margen de interpretación legal y una convicción gubernamental de aplicar el derecho a efecto que el sistema jurídico no quede subordinado a los grupos de interés que forman parte del sistema político.

Los poderes fácticos cobran importante relevancia al momento de plantear una reestructuración en el sistema político mexicano, pues mientras que el proceso democrático logra avances en ciertos estratos (legitimidad en la relación gobierno/sociedad civil por ejemplo), los poderes de facto se mantienen sin cambio, inclusive con mayor control y poder, de esta manera se presenta como algo implícito que cualquier intento de reforma constitucional que afecte a los poderes fácticos que existen en México, de manera que estos poderes se encuentran en casi cualquier actividad legislativa, por medio de su representación en el Congreso.<sup>599</sup>

De esta manera, se puede señalar que el principal problema sobre este aspecto se refiere a que, en el contexto actual, las instituciones mexicanas carecen de eficacia y fortaleza para hacer cumplir las leyes, además de

---

<sup>597</sup> Una de las violaciones citadas por la jueza consistió en que no se asentará la hora de término de la sesión del Senado.

<sup>598</sup> Magaloni, Ana Laura. *op. cit.*, p. 22.

<sup>599</sup> *Supra*, p. 200.

depender casi completamente de quienes detentan el poder. La doctora María Amparo Casar señala al respecto: "México sigue copado por el poder de grupos que sin ninguna investidura tienen el poder para imponer o modificar las decisiones que afectan el interés público."<sup>600</sup>

Resulta importante mencionar que estos poderes encuentran su origen y poder dentro del propio sistema político mexicano, pues las patologías existentes en dicho sistema generan las condiciones propicias para la emersión de prácticas monopólicas y negociaciones turbias, el problema se presenta cuando esta práctica surge, se desarrolla y se apropia del sistema del cual es consecuente; esta paradójica situación encuentra explicación al lograr entender que la dinámica de ambos aspectos (sistema político y poderes de facto) se desarrolla de distinta manera e impactando a magnitudes diferentes.

"El poder de facto, resulta, sin duda, ser más dinámico, tangible y eficaz, su impacto en la sociedad es de manera inmediata, sin necesidad de intermediarios, los poderes políticos y legislativos se muestran ineficaces al momento de regular las acciones de estos."<sup>601</sup>

Anteriormente se ha señalado las desventajas que trae consigo la intrusión de estos factores en el aparato legislativo y gubernamental; teniendo en cuenta esto, la reestructuración del sistema político mexicano a un sistema democrático tendría que eliminar estas prácticas pues su influencia imposibilita la democracia, la equidad, e inclina la toma de decisiones en la sociedad.

#### 4.3. PROPUESTA DE CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DEMOCRÁTICO

La reforma constitucional implica una transformación, en un entorno desmedidamente complejo donde invariablemente se tendrá que enfrentar a fuerzas reactivas. La propuesta de un esquema de reforma está orientada a la Teoría de Sistemas como referente teórico que aporte la luz necesaria para el cambio; puede ser el duodécimo camello en la búsqueda de soluciones a la conflictiva de legitimidad democrática.

Esta conflictiva tropiezo ante un sistema desmedidamente complejo, en ese sentido la propuesta de solución de problemas puede obtenerse mediante la aplicación de una *reducción de complejidad*, concepto que proponemos

---

<sup>600</sup> Casar, María Amparo "Nuevo mapa del poder político", Nexos, vol. XXVIII, núm. 334, agosto, 2006.

<sup>601</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, Pág. 18.

como aplicación del pensamiento luhmanniano, que sostiene que mientras más complejo se hace un sistema más complejo es el entorno relacionado con él. Darío Rodríguez destaca que este concepto se encuentra íntimamente ligado a la función: "Al entender la complejidad como un problema y su reducción como una solución, se transforma el fenómeno en una relación funcional, en un esquema comparativo entre complejidad y sentido, entre problema y equivalentes funcionales de solución."<sup>602</sup>

Antes del análisis de la reducción de complejidad del sistema, es preciso analizar las propuestas de cambio constitucional a efecto de determinar las relaciones complejas sujetas a reducción.

#### 4.3.1. Necesaria reforma constitucional.

El cambio de sistema político mexicano a uno de carácter democrático supone la reforma de leyes y estatutos que propicien la instauración del nuevo modelo, en este sentido la intención de reforma constitucional ha tenido a lo largo de los años innumerables propuestas, vertidas desde los más diversos foros, donde la mayoría de las propuestas quedarán archivadas.

Un ejemplo de propuesta de cambio sustancial, lo constituye el decálogo de reformas ideado por Andrés Manuel López Obrador, que consiste en lo siguiente:<sup>603</sup>

1. Rescatar al estado y ponerlo al servicio del pueblo y la nación. En nuestro país existe una república aparente, simulada, falsa. Hay poderes constitucionales pero, en los hechos, un grupo ha confiscado todos los poderes. Por eso lo primero debe ser recuperar democráticamente al estado, y una vez logrado este propósito, reintegrar las riquezas y los bienes públicos que han sido entregados o concesionados ilegalmente.
2. Democratizar los medios masivos de comunicación. Es inaceptable que un pequeño grupo posea el control de la televisión y la radio, y administran la ignorancia en el país en función de sus intereses.
3. Crear una nueva economía. Hay que cambiar la actual política económica que ni en términos cuantitativos ha dado resultados. México es uno de los países del mundo con menos crecimiento en los últimos años.
4. Combatir las prácticas monopólicas. el artículo 28 de la constitución prohíbe los monopolios y el estado debe garantizar que esta norma se cumpla por que hoy es letra muerta.

---

<sup>602</sup> Rodríguez Mansilla, Darío en Luhmann, Niklas, *Confianza*, op. cit., p. XXIII.

<sup>603</sup> López Obrador, Andrés Manuel, op. cit., p. 180 y ss.

5. Ajustar precios exagerados en nichos protegidos, a efecto de mejorar el poder adquisitivo y la competitividad.
6. Abolir los privilegios fiscales a los grandes empresarios y banqueros. La desigualdad social se agrava con la injusticia fiscal ya que la mayor parte de las contribuciones recaen en los trabajadores asalariados, los profesionistas, los pequeños y medianos comerciantes y en contraposición las grandes corporaciones que operan en México no pagan impuestos, o bien son los devueltos.
7. Ejercer la política como imperativo ético, y llevar a la vida la austeridad republicana. Es necesario cambiar la forma de hacer política. Este noble oficio sea pervertido por completo.
8. Fortalecer al sector energético, así como alcanzar la soberanía alimentaria.
9. Establecer el estado de bienestar hay que proteger a los pobres, a los débiles y olvidados ante la desigualdad. (modelo económico keynesiano).
10. Promover una nueva corriente de pensamiento sustentada en la cultura del pueblo, en su vocación del trabajo, añadiendo valores como la tolerancia, la solidaridad, la diversidad y protección del medio , por encima del predominio del dinero , del engaño, de la corrupción y la afán de lucro sobre la dignidad.

Ahora bien, el modelo de nación que propone López Obrador con propuestas en apariencia loables se enfrenta a la resistencia de los poderes de facto que precisamente intenta combatir, lo que puede llegar a suponer que existe una imposibilidad de contrarrestar los embates de dichos poderes en contra del sistema político mexicano, pero, en un recuento histórico de nuestras instituciones encontramos un ejemplo en el cual el Estado se impuso frente a intereses de grupo: la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Concluida la Revolución, una de las prioridades era la creación de un sistema que resultará en mejores condiciones para los trabajadores, los cuales propugnaban por la consolidación del sindicalismo y los contratos colectivos de trabajo, esto provocó la desconfianza por parte del sector patronal así como la exacerbada oposición por parte de empresas aseguradoras privadas. Habrá que señalar que estas empresas aseguradoras operaban mediante excluyentes legalistas y procedimientos engorrosos en el momento de hacer cumplir las garantías que prometían, a la vez de privilegiar el lucro particular a costa de

necesidades sociales, desvirtuando así, los lineamientos de la seguridad social<sup>604</sup>.

A finales de 1925 se presentó una iniciativa de Ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En ella se proponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita pero cuya integración económica habría de corresponder exclusivamente al sector de los empresarios en relación con los accidentes laborales así como la forma de pago de las indemnizaciones correspondientes. La iniciativa de Seguro Obrero suscitó la inconformidad del sector patronal pues no estaba de acuerdo en ser los únicos contribuyentes a su sostenimiento y consideraron que también otros sectores deberían aportar.

En 1935 el Presidente Lázaro Cárdenas envió a los legisladores un proyecto de Ley del Seguro Social, Sin embargo, se consideró que el proyecto requería aún estudios ulteriores. En 1938, el mismo proyecto pero ahora encabezado por Ignacio García Téllez, tampoco pudo llegar más adelante, pues a los legisladores les pareció conveniente que se elaborara un documento más completo, fundamentado en estudios actuariales<sup>605</sup>.

En el año de 1941, que se creó el Departamento de Seguros Sociales dependiente de la Secretaria de Trabajo y previsión Social, bajo el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho y finalmente en el año de 1943 se fundó el Instituto Mexicano del Seguro social a pesar de la fuerte oposición de las compañías aseguradoras que en esa época constituían el pilar del sistema financiero mexicano<sup>606</sup>.

Las necesidades por parte del sector obrero reclamaban cambios desde el ámbito legislativo hasta las esferas económicas y financieras del país, las empresas aseguradoras y el sector patronal (poderes de facto) estaban en total desacuerdo con la instauración del seguro social; que era un pilar del modelo del concepto de Estado de Bienestar Keynesiano, por lo cual puede tomarse, como un logro importante por parte de las estructuras gubernamentales, generando de esa manera una legitimación de ejercicio.<sup>607</sup>

---

<sup>604</sup> Sánchez, Gustavo. Pág. 29

<sup>605</sup> Díaz Limón, José. *La seguridad social en México un enfoque histórico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 54

<sup>606</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>607</sup> *Supra*, p. 44.

Sin embargo, se debe anotar que existió una presión internacional importante a efecto de que México implementara el sistema de seguridad social, situación que no acontece en la actualidad, sino por el contrario, el combate a poderes de facto implica también la afectación de intereses extranjeros, razón por la que el reto más complicado.

Por otra parte, como se ha estado señalando a lo largo del presente trabajo, la tendencia durante los últimos años ha sido reformar casi exclusivamente los aspectos referentes a la parte electoral, mientras que el sistema de gobierno ha quedado sin modificaciones. V.gr. Los temas críticos de la reforma electoral, debatidos en el año 2010 en un foro organizado por la Cámara de Diputados y que consistieron en:<sup>608</sup>

1. Acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión;
2. Procedimientos especiales sancionadores;
3. Recuento de los votos; y
4. Problemas de compatibilidad entre la credencial para votar y la cédula de identidad.

Estos cuatro “temas críticos”, que formaron la columna vertebral de la reforma electoral, y que exigen auténticos ajustes y modificaciones en virtud de las elecciones del año 2012 se muestran como claras necesidades a solventar en cuanto a reformas constitucionales se habla, pero al igual que otros foros y espacios, se centra únicamente en materia electoral.

Hoy no existe debate sobre las cuestiones electorales básicas: el padrón electoral, la forma de organizar los comicios, la selección de funcionarios que vigilan los procesos, la participación de la ciudadanía en las elecciones y los resultados. No obstante estos avances, el proceso de cambio político en materia electoral, no son vistos bajo la misma óptica cuando a las autoridades judiciales de nuestro país se refiere, pues, han mostrado incongruencias al momento de emitir dictámenes y calificaciones electorales<sup>609</sup>.

Desde el punto de vista jurisdiccional, en materia electoral se ha conseguido dar pasos importantes, aun antes del año 2000 México mantuvo

---

<sup>608</sup> Seminario de Análisis 2010: *los temas críticos de la reforma electoral*. Convocado por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Agosto de 2010.

<sup>609</sup> Melgar Adalid, Mario. *Hacia un auténtico tribunal electoral*. <http://www.bibliojuridica.org>. Responsable del sitio: Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, 2011.

durante muchos años mecanismos de autocalificación<sup>610</sup> de los propios órganos sujetos a elección, por lo tanto no existían medios de impugnación electoral que se hicieran valer ante las autoridades jurisdiccionales del país. De esta manera, la calificación electoral provenía de diputados federales y senadores a través de un Colegio Electoral y de Colegios Electorales emanados del Poder Legislativo para la calificación de los ejecutivos estatales o del Poder Ejecutivo federal que tenían la decisión final. Este sistema tuvo algunas modalidades como la introducida por la reforma constitucional de 1977.<sup>611</sup>

Desafortunadamente, esto no impidió que los intereses continuaran involucrándose en los fallos de índole electoral, al respecto Miguel Carbonell señala:<sup>612</sup>

“No obstante estos avances, en México no existe la neutralidad política de jueces y magistrados, como lo establece el sistema español, en que tales funcionarios no pueden pertenecer a partidos políticos o sindicatos o tener empleo al servicio de los mismos.”

Otro de los “cuatro temas críticos” de las investigaciones generadas por el propio aparato legislativo señalan la falta de continuidad en reformas que más allá de marcar los lineamientos en el proceso electoral serían un verdadero cambio en las estructuras políticas y democráticas del país, como el caso de las candidaturas independientes que propiciaron una censura al Estado mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, toda vez que ese tema propició que quedará al descubierto la indefensión jurídica en lo que respecta a la defensa de derechos político- electorales.<sup>613</sup>

De esta manera, puede verse que desde el año 2000 la idea de las candidaturas comunes se había propuesto en el sistema político mexicano como una alternativa viable de democracia participativa, en este sentido, en el año 2000, se volvió a presentar como propuesta de reforma del Estado pero una vez más fue dejado a un lado.<sup>614</sup>

---

<sup>610</sup> *Supra*, p. 119.

<sup>611</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977.

<sup>612</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente, Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 163.

<sup>613</sup> *Supra*, p. 240.

<sup>614</sup> Gamboa Montejano, Claudia. *Logros, avances y pendientes de la reforma del Estado*. Análisis de las propuestas de Reformas del Estado de 2000 y 2007 y Reformas Constitucionales realizadas en el periodo 2000-2009. Cámara de Diputados. LXI legislatura.

En este sentido, la aprobación de candidaturas independientes en cargos populares de la esfera ejecutiva, como Presidente de la República, gobernador de los estados y planillas para alcaldías. Implica que se debe reformar el artículo 35 constitucional. Esta propuesta guarda la debida congruencia con aquella de integrar la Cámara de Diputados mediante el sistema de representación proporcional, el cual no se aviene de modo congruente con las candidaturas comunes, por lo tanto, el aparato legislativo, decidió no dar seguimiento a la propuesta.<sup>615</sup>

Ahora bien, si la intención fuera la reforma a edictos que competen al orden legislativo puede suponerse que la solución sería el redactar una nueva Constitución, de cualquier manera (sea total o parcial las reformas constitucionales), los lineamientos a seguir apelarían a la instauración de reformas que posibilitaran el desarrollo de un sistema democrático, esto con apego al sistema presidencial.

Pero lo verdaderamente importante a resaltar es que sin auténtica voluntad política y social, la reforma constitucional sería inútil, la reacción al cambio de los grupos de poder impiden ejercer las reformas constitucionales con el fin por el cual fueron creadas; en este sentido, suele señalarse al poder ejecutivo y al legislativo como principales autores de la imposibilidad en la instauración del orden constitucional (desde esta perspectiva, dejando al poder judicial fuera de toda responsabilidad con la cometido) cuando lo que se esperaría que sucediera, es que los tres (por separado y en conjunto) propiciaran las condiciones necesarias para la instauración del modelo democrático.

“Luego de llevarse 189 decretos de reforma con más de 600 modificaciones, y reformándose la Constitución en promedio cada 51 días en los últimos 20 años ha servido para muy poco, pues hoy (la constitución mexicana) es la peor de América Latina, después de haber sido un ejemplo a nivel mundial”<sup>616</sup>.

En otro sentido, una vez resuelta dicha cuestión se debe tener en cuenta que la democracia no se reconoce exclusivamente en el derecho electoral sino que conforma bajo una compleja estructura a lo dispuesto por el artículo 3 de la

---

<sup>615</sup> Gamboa Montejano, Claudia. *Principales semejanzas y diferencias de las cuatro iniciativas en materia de reforma política del estado, presentadas por el ejecutivo federal, los grupos parlamentarios del PRI (senadores y diputados) y PRD-PT Convergencia*. Cámara de Diputados. LXI Legislatura.

<sup>616</sup> Carbonell Sánchez, Miguel. ponencia en seminario *¿Constitucionalizar Democratiza!? op. cit.*

Constitución, en este sentido, cualquier pretensión de reforma constitucional debe atender a que la sociedad alcance los principios democráticos, en lugar de tratar de resolver la problemática específica que infiere de manera exclusiva a las reglas del juego electoral y los procedimientos de los comicios.

De lo anterior, podemos afirmar que si bien la reforma constitucional, sea total o parcial, apela a la implementación de un modelo democrático puede producir reacciones en la sociedad civil respecto a la percepción que se tenga de la misma o resultar contraproducente con su cometido, esto a bien de tener en claro que los diversos protagonistas del aparato gubernamental y político inclinen o interfieran en los fines de dicha reforma, es decir, si sirve para democratizar o se utiliza como elemento para posibilitar el favorecimiento o perjuicio de ciertos actores políticos.

“En México no hay muchos políticos que estén pensando en el México de los próximos 30 años, de ahí que habría que preguntarle al secretario de Economía en dónde va a estar la economía de México dentro 30 años, y al secretario de Desarrollo, donde estará dentro de 50 años”.<sup>617</sup>

#### 4.3.2. Cambio estructural del sistema jurídico - político.

El problema fundamental consiste en identificar al duodécimo camello para resolver la problemática derivada de la ausencia de legitimación del gobernante. Ya se mencionaron las propuestas de Andrés Manuel López obrador, las enfrentarán irremediablemente a la resistencia de los poderes fácticos. Entonces ¿cómo proponer una solución que no sea anulable de origen? La solución puede provenir de la teoría de sistemas, particularmente del concepto de autorreferencia: los sistemas sólo pueden referirse a sí mismos en la constitución de sus elementos y operaciones elementales.<sup>618</sup>

No obstante, debemos considerar que el universalismo logrado por la autorreferencia involucra serios problemas lógicos, como la creación de paradojas. V.gr. ¿qué legitima al sistema social encargado de legitimar? y la imposibilidad de probar consistencia teórica. De acuerdo con el *principio de incompletitud* de Gödel los sistemas son incompletos, no importa su

---

<sup>617</sup> Carbonell Sánchez, Miguel. ponencia en seminario ¿;Constitucionalizar Democratiza!/? op. cit.

<sup>618</sup> *Supra.* p. 13.

complejidad: “no puede formalizarse una prueba de consistencia para todo sistema bien definido de axiomas sobre la base de tales axiomas.”<sup>619</sup>

En ese sentido, existe en los sistemas formales una imposibilidad de que una teoría sea al propio tiempo consistente y completa. Siendo lo esencial y común a ambos casos el reconocimiento de la intervención del sujeto en la constitución del objeto (material o formal) que el principio de objetividad había negado.<sup>620</sup> Entonces, el principio de incompletitud de Gödel evidencia que todo sistema formal incorpora proposiciones no demostrables ni refutables dentro de sí mismo. Entonces ningún sistema estará completo, y de ello obedece a que la autorreferencia sistémica arroje inevitablemente paradojas que el propio sistema tendrá que superar, ante una complejidad abrumadora que sólo el hombre es capaz de discernir. Al respecto Luhmann destaca: “... los seres humanos y sólo ellos son conscientes de la complejidad del mundo y, por lo tanto, de la posibilidad de seleccionar su entorno, lo cual formula cuestiones fundamentales de autoconservación.”<sup>621</sup>

De acuerdo con Luhmann la complejidad del mundo no puede reflejarse dentro del sistema en todas sus dimensiones de tiempo y circunstancia actual, porque el sistema mismo no es suficientemente complejo para hacerlo.

“La respuesta debe tomar la forma de una capacidad de solución de problemas generalizadora que pueda operar en términos de tiempo y circunstancia actual de modo que dentro de ciertos límites, el sistema pueda permanecer indiferente a las diferencias en tiempo y circunstancia. Por lo tanto, debe ser una cuestión de capacidad aplicable a problemas circunstancialmente heterogéneos e individualmente imprevisibles.”<sup>622</sup>

En ese sentido podemos afirmar que el duodécimo camello sea precisamente a lo que Luhmann concibe como *reducción de complejidad* “la reducción de la complejidad es el medio para la construcción de complejidad”<sup>623</sup> lo cual señala que la complejidad en un sistema es el resultado de un proceso, que se genera sistemática y recursivamente cuando un suprasistema social se va complejizando debido a las mismas organizaciones

---

<sup>619</sup> Echeverría, R. *El búho de Minerva*, Santiago de Chile: J.C. Sáez. 2008 p. 193.

<sup>620</sup> Ibañez, Jesús, *El regreso del sujeto*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1994. P. XI.

<sup>621</sup> Luhmann, Niklas, *Confianza*, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>622</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>623</sup> Luhmann, Niklas. *Observaciones De La Modernidad: Racionalidad Y Contingencia En La Sociedad Moderna*, Editorial Paidós, España, pp. 94 y 133.

sociales que lo conforman, y que en su intento de reducir la complejidad del ambiente materializado por el propio suprasistema social sacrifican la suya propia y generan un aumento absoluto de la complejidad total del suprasistema.

Talcott Parsons consideró el automantenimiento (elemento constitutivo de la reducción de complejidad) como el problema fundamental de los sistemas sociales. Sin embargo, a fin de mantenerse a sí mismo, todo el sistema debe resolver o enfrentar exitosamente una variedad de necesidades o prerequisites funcionales, por lo cual, según Parsons, la sociedad es una estructura inteligente y programada racionalmente para integrar a sus partes complejas en un todo coherente.

De esta manera, las diversas partes de la sociedad realizan cada una de ellas funciones determinadas que son indispensables al sistema o estructura, de allí que lo divide en 4 subsistemas (o infraestructuras):

1. Subsistema de Adaptación: equivalente a las relaciones económicas por su capacidad de adaptación al medio.
2. Subsistema de la capacidad de alcanzar metas: el poder que el sector político maneja para la realización de sus fines.
3. Subsistema de la Integración Social: regulación de las interrelaciones de las partes del sistema (mediante la cooperación comunitaria).
4. Subsistema de latencia: para el mantenimiento de patrones a través la cultura y el conocimiento técnico.

El concepto de complejidad se define en términos muy abstractos. El concepto entonces, significa un número de posibilidades que se hacen accesibles al sistema. Implica que las condiciones de posibilidad pueden especificarse, que el mundo puede constituirse de esa manera y también que el mundo contiene más posibilidades, en este sentido tiene una estructura *abierto*. Desde este ángulo esta relación de sistema–mundo puede verse como una sobrecarga y como una inestabilidad amenazada constantemente. Este es el enfoque de la teoría funcionalista de sistemas. Desde la perspectiva opuesta, la misma situación aparece como orden superior, construido por medio de la

reducción de la complejidad a través de la construcción de un sistema, que reduzca el problema a una cuestión de selección.<sup>624</sup>

Un sistema resulta perceptible como complejo cuando se contrasta con otro sistema y cuando se observa que es afectado de manera recurrente por otro u otros sistemas, de esta manera, la complejidad puede ser entendida como una medida del número de estados del mundo (complejidad del mundo) o del número de estados de un sistema (complejidad propia)<sup>625</sup> esta complejidad, además de explicar el porqué del comportamiento complejo de los sistemas sociales, sugiere que es factible organizarlos en una creación común, ya que el orden de un sistema social, puesto que parte de un sistema complejo, es tan imposible como el orden del sistema mayor en el que éste está integrado, es decir, no se puede pretender buscar una relación cien por ciento efectiva entre las acciones de los subsistemas y su adaptabilidad al entorno.

“La correspondencia formalmente definida entre la complejidad del mundo y la capacidad propia del sistema capaz de supervivencia, cuando se aplica a los sistemas orgánicos ha de interpretarse, como hemos visto, en el sentido de que el sistema, para poder sobrevivir, ha de poder tomar al menos tantos estados cuantos sean necesarios para poder reaccionar a los sucesos del entorno que puedan representar un peligro para la conservación de la organización del sistema<sup>626</sup>”

De esta manera, la sociedad entendida como un sistema (suprasistema) en su proceso de auto-organización, identifica los subespacios de desempeño que le permiten una mejor reducción de la complejidad del ambiente, es decir, identifica, organiza y adapta los elementos que constituyen el propio sistema con el fin de obtener sectores particulares que desempeñan la función necesaria, de manera que el sistema total robustece su propio funcionamiento y mantiene su organización.

Luhmann señala que los espacios que permiten la reducción de complejidad del ambiente, generan las condiciones iniciales ideales para el nacimiento de las nuevas organizaciones sociales, en este sentido, los aparatos burocráticos y las dependencias gubernamentales surgen como

---

<sup>624</sup> Luhmann, Niklas, *Confianza, op. cit.*, p.10.

<sup>625</sup> Habermas, Jürgen, *La Lógica de las Ciencias Sociales*. Madrid, España. Editorial Tecnos, S.A. pp. 311 y 321.

<sup>626</sup> *Idem.*

consecuencia de esta necesidad de reducción de la complejidad del ambiente que perturba un espacio social determinado.

Cuando la sociedad o un espacio social determinado, busca reducir la complejidad del ambiente, es el mismo sistema quien da las condiciones para la creación de nuevos sistemas sociales que tendrán la misión de eliminar o mitigar en parte, los impactos de las fuentes de complejidad descontrolada provenientes del suprasistema social, si no fuera así, las organizaciones sociales serían *heteropoiéticas*,<sup>627</sup> puesto que serían definidas como organizaciones que se desarrollan artificialmente y físicamente creadas por el ingenio y la inventiva humana, cuestión que resulta evidente, pero que para efectos analíticos, en el dominio de lo social, no es relevante.

De esta manera, la reducción de complejidad refiere a la auto-conformación y al auto-regulamiento de los sistemas sociales, pues su propia existencia busca reducir la complejidad del ambiente que en sí misma y por su propia naturaleza representa. Ya sea a través de la maximización de los recursos sociales que ofrece o mediante la adaptación de sus componentes a nuevos y cambiantes contextos, lo cual, en definitiva, se traduce en la aparición de nuevos espacios subsistémicos, también complejos en su interior, que sucesivamente van conformando la complejidad de la sociedad.<sup>628</sup>

“Los espacios que genera espontáneamente la sociedad permiten el surgimiento de nuevas organizaciones que intentan reducir la complejidad del ambiente, aportando a la creación de complejidad en el sistema total. En este proceso se generan las condiciones ambientales ideales para el surgimiento de elementos que desarrollan su rol social y dan vida al proceso creación de la complejidad”.

De esta manera, la complejidad se genera sistemática y recursivamente en el momento en que los sistemas reducen la complejidad del ambiente, aumentando la suya propia. Esto significa que cada vez que un sistema reduce por sí mismo la complejidad del ambiente, para mantener su organización, aumenta su propia complejidad, generando que todos los sistemas, tanto de su

---

<sup>627</sup> Luhmann, Niklas; De Giorgi, Raffaele. *Teoría de la Sociedad*, Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Iteso, 1993. Pág. 163.

<sup>628</sup> Luhmann, Niklas, 1997, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, España, Editorial Paidós, p. 23.

propio operar como de otras organizaciones en acoplamiento estructural con ella, vean aumentada la complejidad del entorno en el que se insertan.<sup>629</sup>

Luhmann destaca que respecto a la complejidad, dos conceptos diferentes vienen a la mente. El primero se basa en la distinción entre elementos y relaciones; si tenemos un sistema con un número creciente de elementos, cada vez se hace más difícil interrelacionar cada elemento con los otros. El número de relaciones posibles deviene demasiado grande con respecto a la capacidad de los elementos para establecer relaciones. Podemos encontrar fórmulas matemáticas que calculen el número de relaciones posibles, pero toda operación del sistema que establece una relación tiene que elegir una entre muchas, la complejidad impone selección. Un sistema complejo surge sólo por selección. Esta necesidad de selección cualifica los elementos, es decir, da cualidad a la pura cantidad. La cualidad, en este caso, no es otra cosa que la capacidad selectiva limitada; es la negentropía comparada con la entropía, que significa que todas las relaciones lógicamente posibles tienen una oportunidad igual de relación.<sup>630</sup>

Ahora bien, el marco conceptual planteado puede servir como referente para la solución de una problemática en específico como el caso mexicano, donde el sistema político reviste una complejidad descomunal que van desde la inclusión de los poderes fácticos en el sistema político, como el nexo de la política con el crimen organizado. Tenemos la necesidad de reformar la constitución para dotar al sistema político de elementos suficientes de legitimidad democrática, y se deben enfrentar fuerzas reactivas que revisten una complejidad mayúscula. En ese sentido, atendiendo la propuesta de Luhmann, de reducción de complejidad, habría que aumentar la complejidad para posteriormente reducirla. El aumento de la complejidad corresponde con el aumento de la capacidad de reducción de dicha complejidad. Es por esto

---

<sup>629</sup> Habermas tiene una visión distinta y constituye una de sus críticas a la *teoría del sentido* propuesta por Luhmann. Desde su perspectiva, existen dos fuentes de complejidad en los sistemas sociales, que incluso, pueden estar relacionados: la primera es la complejidad que proviene efectivamente del ambiente y la segunda es la complejidad que proviene del propio sistema. En los sistemas sociales esto es algo que se puede ver claramente al analizar las posibilidades propias del sistema de adaptarse a cambios repentinos en el ambiente, pero además, existen fuentes mucho menos obvias y que también tienen gran importancia a la hora de relacionar todos los conceptos. Ésta es la complejidad que generan las partes constituyentes del sistema, que en cualquier nivel o estrato social se refiere a las personas (sociedad, ciudadano, funcionario público, etc.).

<sup>630</sup> Luhmann, Niklas, *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Editorial Trotta, España. 1998. p. 12.

que no es una contradicción que Luhmann afirme que en un sistema al reducir la complejidad, la aumenta.<sup>631</sup>

En un entorno complejo, se puede verificar el aumento de complejidad incluyendo elementos del entorno dentro del sistema para obtener un entorno de menor complejidad, y en consecuencia resulta más sencillo identificar los elementos que pueden ser admitidos para el sistema que puedan presentar una solución a la problemática.

Un ejemplo de lo anterior resulta el despliegue de la paradoja,<sup>632</sup> en el entendido que la paradoja que representa el Estado, significa una sobrecarga para el sistema y no se puede conceptualizar, cuando forma un todo. Pero al desplegar en distintas partes, los elementos que la integran, se puede apreciar que el problema es menos complejo y resulta inteligible.

De acuerdo al planteamiento de Gödel los sistemas autorreferenciales no pueden superar sus paradojas con base en sus propias referencias, es decir la solución debe provenir de afuera, ese puede ser exactamente el duodécimo camello que pueda dar la pauta para la resolución de la problemática. En un ejercicio de reducción de complejidad, encontramos que subsiste en el ambiente un elemento fundamental que forma parte del mismo: los derechos humanos, esto dentro del marco de la elección selectiva que precisa la reducción de complejidad.

En la presente investigación se ha anotado la importancia del respeto a los derechos humanos, los cuales no deben ser soslayados en las reformas de carácter político, porque precisamente la crisis de legitimidad es violatoria de los derechos fundamentales del gobernado. La reducción de complejidad implica que sea seleccionada la meta a seguir para que sea el tiempo precisamente el factor que haga posible dicha reducción. Al respecto Luhmann establece: “El tiempo también puede entenderse como una reducción de complejidad; ya sea que el presente sea considerado como el punto de partida que avanza continuamente hacia el futuro,<sup>633</sup> del cual se selecciona subjetivamente la experiencia, o que se vea como un filtro estacionario en el *río del tiempo* transformando lo posible en verdadero.”

---

<sup>631</sup> Rodríguez Mansilla, Darío, en Luhmann, Niklas, *Confianza*, *Op. cit.*, P.XXIII.

<sup>632</sup> *Supra*, p. 13.

<sup>633</sup> Luhmann, Niklas, *Confianza*, *op. cit.*, p.25.

Asimismo, se destaca que la reducción de complejidad precisa de la confianza de la sociedad, toda vez que si no se cuenta con ese elemento, entonces no será posible llevar a cabo la reducción, sino por el contrario la desconfianza aumenta la complejidad. Lo anterior se pudo verificar mediante el proceso de entropía del sistema mexicano, toda vez que el constante proceso de reforma electoral permanentemente estuvo permeado por un velo de desconfianza por parte de todas las fuerzas políticas que en consecuencia produjo un entorno desmedidamente complejo, que derivó en la problemática de legitimación política. Luhmann establece lo siguiente:<sup>634</sup>

“Un sistema social que requiere, o no puede evitar el comportamiento desconfiado de sus miembros para ciertas funciones, necesita al mismo tiempo mecanismos que impidan que la desconfianza se imponga y sea correspondida en un proceso de escalada, volviéndose así una fuerza destructiva.”

En ese entendido, no tendrá objeto seguir reformando la constitución en temas eminentemente electorales, toda vez que quedó agotado como mecanismo de alivio a las demandas ciudadanas, aunado que no existe confianza en las instituciones, toda vez que la operación política para burlar las reformas de ley resulta evidente. Entonces la propuesta de cambio queda reducida al respeto del elemento que encuentra consenso en todos los sectores, que restringe la posibilidad de reacción de los poderes fácticos, que es precisamente el respeto a los derechos humanos que para Luhmann constituyen un conjunto de expectativas de comportamiento sostenidas por el consenso, y que operan en el sistema social como filtros y límites técnico-jurídicos frente a la tendencia expansiva del Estado o sistema político, garantizando la diferenciación y la operatividad del sistema jurídico.<sup>635</sup>

Efectivamente cómo los derechos fundamentales cuentan con el consenso social, la propuesta de reforma y la consiguiente reducción de complejidad deberán elaborarse al amparo de ellos, lo que necesariamente restringe el margen de maniobra y de operación dentro del sistema político para subordinar al sistema jurídico a intereses de grupo. Los poderes fácticos necesariamente tropezaran con el hecho que la reacción en contra de la aplicación de los derechos humanos implica una reacción al sistema en sí, lo que resulta inadmisibile. V.gr. El poder judicial no podrá censurar disposiciones

---

<sup>634</sup> Luhmann, Niklas, *Confianza, op. cit.*, p. 132.

<sup>635</sup> *Supra*, p. 13.

de defensa de derechos humanos cómo lo hizo con la reforma de 2007, toda vez que su función es precisamente la de apuntalar los derechos fundamentales.

Esta idea no contradice la corriente *liberal democrata* de Bobbio y Bovero, quien el primero refiere que la teoría de sistemas debe incluir a la sociedad civil como presupuesto necesario para el funcionamiento del sistema político.<sup>636</sup>

“En las recientes teorías sistémicas de la sociedad global, la sociedad civil ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas (*in put*) que se dirigen hacia el sistema político a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta (*out put*); el contraste entre sociedad civil y Estado se presenta como el contraste entre la cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuesta adecuada”.

En ese sentido la supremacía de los derechos humanos tendrá que ser el eje rector de cualquier propuesta de reforma. El primer paso ya se efectuó, mediante la reforma constitucional que consagró la supremacía de los derechos humanos, que abarcó un cambio conceptual al modificar la denominación de la parte dogmática de la carta magna de *Garantías Individuales a Derechos Humanos y sus garantías*.<sup>637</sup>

Las Reformas Constitucionales en Materia de derechos humanos representan un intento de protección real y efectiva de los derechos fundamentales en México, versaron sobre lo siguiente:

1. Se elevan a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México.
2. Se establece la obligación de todas las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

---

<sup>636</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, op. cit., p. 43-44.

<sup>637</sup> El Decreto de Reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y fueron modificados la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B de la Constitución Federal.

3. Se crea un catálogo de derechos que no podrán suspenderse en ningún caso, como derechos a la vida, a la integridad, de la niñez y el principio de legalidad y no retroactividad.
4. Se ciudadaniza la selección de titulares de organismos de protección de derechos humanos y se fortalece la autonomía de las comisiones. Este aspecto es importante, pues se refiere a retirar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos, ya que se trata de una facultad no jurisdiccional. Así también, se le dan herramientas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las comisiones estatales de Derechos Humanos, para que sean más efectivas en el cumplimiento de sus recomendaciones, ya que con base en esta reforma, si algún funcionario público no acepta una recomendación de la CNDH podrá ser llamado por el Senado de la República para que dé una explicación razonable de los motivos que lo llevaron a no acatarla.
5. Se establece la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales y federales que vulneren derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

De acuerdo con esto, principalmente al primer punto de la reforma, el elevar a rango constitucional los tratados internacionales en materia de protección a los derechos humanos produce un necesario aumento de complejidad: ahora el sistema tendrá que redefinir sus operaciones con la inclusión de elementos del exterior, los cuales tendrá que admitir y resolver las paradojas que ellos arrojen. Cumplido lo anterior la solución proveniente de afuera podrá generar la consiguiente disminución de complejidad, esto es, cuando el sistema político oriente su funcionamiento hacia la protección de los derechos fundamentales, lo cual supera perfectamente la limitación del teorema de Gödel, toda vez que la solución no provino del interior del propio sistema.

En ese sentido, estamos en aptitud de proponer que el referente de transformación sea precisamente la reforma constitucional basada en privilegiar los mecanismos de legitimidad política, es decir privilegiar las demandas de la

sociedad civil, lo que se traduce en anteponer los derechos humanos como referente de transformación.

#### 4.3.3. Funcionamiento ante la implementación de mecanismos garantes de la legitimidad democrática.

La reforma constitucional siempre ha sido objeto de múltiples propuestas, hechas en diferentes foros académicos, mesas de debate auspiciadas por el propio Congreso de la Unión, y las propuestas en su mayoría se quedan como un listado interminable de buenas intenciones.

En principio para la elaboración de una propuesta lógica se debe partir de hecho del punto que se debe reformar. La tendencia ha sido la de reforma exclusivamente a la parte electoral: el sistema de gobierno ha permanecido intacto. Si se pretende modificar el sistema de gobierno, equivaldría a redactar una nueva Constitución, entonces el punto de partida consiste en redactar un listado de reformas con apego a que el Estado mexicano se rige bajo el sistema presidencial, en un contexto de república federal, con división de poderes retomado del modelo norteamericano basado en la interpretación que esa acción otorgó a los textos de Montesquieu.

Una vez resuelta la cuestión se debe considerar que la democracia no se circunscribe al derecho electoral, sino que conforma un modo de vida respecto a lo dispuesto por el artículo 3º de la Constitución, en ese sentido la visión de reforma debe atender a que la sociedad alcance los principios democráticos, en lugar de resolver la problemática que impacta de manera exclusiva a las reglas del juego electoral, como base legitimadora.

Existen propuestas encaminadas a superar la tradicional reforma eminentemente electoral, algunas contenidas en la iniciativa de reforma formulada por el presidente a principios de 2010, titulada como *Reforma a favor de los ciudadanos: del sufragio efectivo a la democracia efectiva*,<sup>638</sup> y así como el debate respecto a la incorporación o desincorporación de figuras como segunda vuelta electoral, revocación de mandato, iniciativa popular,<sup>639</sup> que difícilmente tendrán viabilidad si no se reforman los artículos que ofrecen margen de operación a los poderes fácticos.

---

<sup>638</sup> *Supra*, p. 155.

<sup>639</sup> *Supra*, p. 105.

Mediante una reducción de complejidad encontramos que la reforma constitucional debe basarse en el estricto respeto a los derechos humanos, y de ahí derivan las siguientes propuestas: la implementación de auténticos mecanismos de vigilancia y regulación en materia de telecomunicaciones; redeterminación de facultades en materia de calificación electoral; revisión de las facultades del Poder Judicial en materia de revocación de reformas constitucionales y reconducción de la Constitución orientada a la transformación del modelo del partido hegemónico a un modelo democrático.

#### 1.- Mecanismos de vigilancia y regulación en materia de telecomunicaciones.

Resulta necesaria la modificación del marco legal que da cabida a la existencia de monopolios, específicamente aquellos de medios informativos.<sup>640</sup> La apertura en las comunicaciones reduciría notablemente el margen de maniobra de la operación política de las televisoras, desafortunadamente, no es posible identificar un criterio uniforme en cuanto al tema de la reforma en la regulación de medios. En principio el tema aparentemente no impacta a la Constitución, bajo la idea de que el problema ya está resuelto mediante el texto plasmado en el artículo 28 que en su parte conducente establece:

“... El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. La sujeción a regímenes deservicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”.

De lo anterior, tenemos que se encuentra regulado el régimen de concesiones con la prohibición expresa de evitar los fenómenos de concentración que contraríen el interés público, por lo tanto, el problema no es constitucional sino legal. En ese sentido el debate se circunscribe a una serie de iniciativas presentadas a la Ley Federal de Radio y Televisión tanto en la

---

<sup>640</sup> Gamboa Montejano, Claudia, *Legislación en materia de radio y televisión estudio de derecho comparado y opiniones especializadas (segunda parte)*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI legislatura, México 2010, p. 2.

Legislatura, así como de la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentadas en la Cámara de Diputados.<sup>641</sup>

La propuesta versa principalmente en la creación de una Ley que reglamente adecuadamente los artículos 6 y 7 de la Constitución. De acuerdo con Javier Corral y Beatriz Solís, las deficiencias provienen desde la promulgación de la carta magna en 1917, donde quedó pendiente una reglamentación de los artículos citados que nunca ocurrió.<sup>642</sup>

De conformidad con el marco jurídico mexicano, el derecho a la Información se encuentra fundamentado en el artículo 6o. de la Constitución General de la República, en virtud de la adición de 1977 "el derecho a la información será garantizado por el Estado".

No obstante, cabe señalar que este derecho no ha podido ser garantizado a fin de sus funciones, y los lineamientos que a la fecha están formalmente vigentes se encuentran contenidos en ordenamientos arcaicos e inaplicables al contexto actual de la problemática específica de la sociedad mexicana.

Puede parecer que no ha sido prioritario para el Estado reglamentar ese derecho social, cuyo origen y finalidad cuya devienen de la facultad estatal de tutelar ciertas necesidades sociales que puedan garantizar la satisfacción del sistema político para que la sociedad se mantenga informada. De acuerdo con Javier Corral existe un desinterés del Estado en hacer efectivo el derecho constitucional de acceso a la información.

"El motivo por el cual estas disposiciones constitucionales no han alcanzado su plena vigencia, estriba en el desinterés del propio Gobierno y la complicidad de los actores de los medios para cohabitar en un espacio nebuloso que en ocasiones afecta y en otras beneficia a sus interlocutores, de tal suerte que se ha convertido en un vicio de difícil resolución que inclusive denota una cierta relación perversa, en la que la sociedad ha sido relegada."<sup>643</sup>

Asimismo, otra posible solución para democratizar los medios de información consiste en robustecer y fortalecer la televisión del Estado. Las defensoras de esta iniciativa son precisamente extitulares de órganos de

---

<sup>641</sup> Gamboa Montejano, Claudia, *Legislación en materia de radio y televisión estudio de derecho comparado y opiniones especializadas (segunda parte) op. cit.* p. 109.

<sup>642</sup> Corral Javier y Solís Beatriz, *Propuestas de Ley Reglamentaria de los artículos 6º y 7º Constitucionales*, en Gamboa Montejano, Claudia, *Legislación en materia de radio y televisión, estudio de derecho comparado y opiniones especializadas, op. cit.*, p. 94.

<sup>643</sup> *Ibidem*, p. 95.

difusión gubernamentales,<sup>644</sup> las cuales proponen que sea garantizada la libertad de expresión y la equidad en el acceso de los diversos actores políticos estaría verificada por la creación de la figura de un *Ombudsman* en materia de medios de comunicación.<sup>645</sup>

De esta manera, los medios públicos de comunicación deberán cumplir y respetar los valores establecidos dentro del marco constitucional que el *Ombudsman*, las leyes y la sociedad demanden, además de regular y promover la libertad de expresión, el fomento a la cultura de respeto, legalidad, diversidad, tolerancia y valores democráticos<sup>646</sup>.

“Si bien cada medio puede y debe adoptar un Código de Ética e instrumentar un Manual de Producción que establezca las mejores prácticas periodísticas y normas prestigio y credibilidad, el Ombudsman de los medios públicos necesariamente tiene que ser independiente de cualquier medio en particular”<sup>647</sup>.

De esta manera, la función del *Ombudsman*, consistiría en revisar y dar seguimiento a las quejas o los comentarios realizados por miembros del público, de asociaciones o profesionales de los medios y emitir recomendaciones pertinentes a los directivos de la emisora, promoviendo la implantación de Códigos de Ética y elaborando estudios generales sobre contenidos en medios de comunicación, además de que estos informes y recomendaciones de la oficina del Ombudsman deberán ser difundidos ampliamente por los medios públicos.

En todo caso, cabe señalar el hecho de que la reforma legislativa ha constituido el medio por el cual resulta posible la instauración del sistema democrático a través del cual se ha dado respuesta a las nuevas exigencias sociales y legitimado el ejercicio de gobierno<sup>648</sup>. Por tanto puede decirse que los mecanismos que garanticen la legitimidad del ejercicio gubernamental serán representados en la medida que estos mismos garanticen un sistema democrático.

---

<sup>644</sup>Una de las impulsoras de la propuesta en estudio es Alejandra Lajous, Directora de Canal 11 de 1999 a 2000 y Magdalena Acosta, Directora de la Cineteca Nacional de 2000 a 2006.

<sup>645</sup> Lajous, Alejandra y Acosta Magdalena, *Propuesta para fortalecer la radio y televisión de servicio público en México*, en Gamboa Montejano, Claudia, *Legislación en materia de radio y televisión estudio de derecho comparado y opiniones especializadas (segunda parte)* op. cit., p. 99.

<sup>646</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>647</sup> *Idem*.

<sup>648</sup> Valadés, Diego. *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Porrúa, 1990, p. 21.

Ante esta situación, si se quiere lograr una cabal relación entre legitimidad-democracia, en el ejercicio gubernamental anteponiendo la legitimación de los actos a los triunfos partidistas es necesario preponderar el concepto de legalidad-legitimidad en todos los estratos políticos del sistema mexicano<sup>649</sup>.

## 2.- Redeterminación de las facultades de calificación electoral.

En materia electoral, el poder judicial se ha convertido en un actor fundamental en el arbitraje de conflictos políticos. Gran parte de las elecciones terminan por resolverse ante los tribunales, y ello ha derivado en el aumento de las atribuciones del poder judicial respecto de la resolución de esos conflictos<sup>650</sup>.

“El Poder Judicial es una de las piezas centrales del Estado contemporáneo por el equilibrio que su actuación imprime al acontecer público. Sin certeza en el derecho y sin seguridad en su aplicación, no hay estabilidad social ni convivencia social y política. Sociedades como la mexicana, que han iniciado procesos de transición, requieren de la actuación judicial y específicamente de sus resoluciones fundamentales para aligerar las tensiones sociales, definir el rumbo del cambio y alcanzar ideales compartidos como la democracia, la igualdad, la libertad y el respeto a los derechos fundamentales y la justicia”<sup>651</sup>.

No obstante del papel protagónico del Poder Judicial en los procesos electorales, resulta necesaria la revisión de la facultad de heterocalificación por órgano especializado en lo que respecta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>652</sup> toda vez que se trata de una entidad sujeta a ser corrompida o bien politizable. La calificación presidencial y los problemas de autocalificación produjeron que fuera necesario constituir un órgano especializado que es susceptible de ser permeado por los poderes fácticos. En ese sentido, la propuesta consiste en que ese Tribunal sirva únicamente para la calificación de los puestos congresionales de elección popular (a efecto de evitar la autocalificación de legisladores), retirándole la facultad de calificación del presidente de la república, para asignársela en última instancia a la Cámara

---

<sup>649</sup> Nohlen, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 9.

<sup>650</sup> Oropeza Barbosa, Antonio, *op. cit.* p. 6.

<sup>651</sup> Melgar Adalid, Mario. *op. cit.* (versión en línea)

<sup>652</sup> *Supra*, p. 119.

de Diputados, que finalmente constituye la representación popular, tal como la concibió el constituyente de 1917.

Lo anterior, debido a que de llegarse a distorsionar la voluntad en las urnas en la instancia de revisión por parte de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, produce una nulidad de origen en la legitimidad del presidente de la república de primer orden.

En este sentido, el poder Judicial es quien resulta concebido dentro del imaginario social como el de menor legitimidad en el contexto mexicano, pues de manera contradictoria, su involucramiento en materia electoral ha permeado de manera negativa la concepción que se tiene de él, bastaría señalar los lineamientos bajo los cuales el poder Judicial gozaría de legitimidad frente a la sociedad civil, uno de ellos sería el restringir su participación en las resoluciones y fallos en materia electoral, pues la vinculación con intereses partidistas y de poderes fácticos conlleva al descrédito en la sociedad al verse involucrado, en las decisiones del tribunal, intereses ajenos a la problemática de la ciudadanía<sup>653</sup>.

3.- Revisión de las facultades del Poder Judicial en materia de revocación de reformas constitucionales.

Resulta obvio que sin la voluntad política la reforma sería inútil. En este sentido, esa atribución suele delegarse al poder ejecutivo, sin embargo, la tarea compete a los tres poderes de la unión, toda vez que el poder judicial al ser incorporado al sistema como ente legitimador de las contrarreformas de facto, tendrá necesariamente que revertir la tendencia y asumir la rectoría que constitucionalmente le corresponde a efecto que sea el ente que regule la contingencia producida por los poderes fácticos y no como aconteció, sea un ente regulado y subordinado a dichos poderes.

En algún momento, y en apariencia de manera inexplicable, el poder judicial se otorgó asimismo la facultad de censurar las reformas constitucionales.<sup>654</sup> El problema consistió en que no sólo la Suprema Corte de Justicia se otorgó esa facultad, sino que la delegó en los Jueces de Distrito. La anulación de las reformas a la constitución por parte del poder judicial puede presuponer una invasión de competencias y un conflicto entre poderes, siendo

---

<sup>653</sup> Oropeza Barbosa, Antonio, *op. cit.*, p. 8.

<sup>654</sup> *Supra*, p. 288.

de mayor gravedad que abre la puerta para la operación política, tal y como aconteció con la contrarreforma de facto a las prohibiciones de compra de propaganda electoral del año 2007.

En ese sentido la propuesta consiste en que la reforma constitucional se ocupe de prohibir de manera expresa la facultad que el poder judicial se otorgó así mismo.

Por otra parte tenemos que el estado mexicano fue condenado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, por su deficiente aparato de justicia.<sup>655</sup> Estamos ante el escenario de un poder judicial deficiente que no cumple con su función de impartición de justicia y que además se encuentra politizado, o por lo menos esa fue la postura que mostró al prestarse a la operación política por medio de la cual fue posible la anulación de la reforma del año 2007.<sup>656</sup>

Para Diego Valadés, el papel que deberá asumir el Poder Judicial resulta de vital importancia, pues deberá profundizarse en la *transición* judicial como elemento de los cambios generales del marco institucional y social, y como detonador de las siguientes etapas del proceso democratizador.<sup>657</sup>

Por lo tanto, para garantizar un proceso judicial electoral accesible, efectivo, eficiente y transparente, el derecho mexicano establece como rasgos fundamentales de todo proceso, que sea:

- a) Disponible, sin requisitos u obstáculos injustificados de procedencia, para obtener una sentencia de fondo.
- b) Accesible para la defensa de los derechos electorales, tanto individuales como colectivos o difusos.
- c) Gratuito y sencillo en su tramitación.
- d) Expedito y oportuno.
- e) Apegado a las debidas formalidades esenciales de todo procedimiento judicial.
- f) Correspondiente a la naturaleza del derecho electoral cuya vigencia tutela.

---

<sup>655</sup> *Supra*, p. 240.

<sup>656</sup> *Supra*, p. 235.

<sup>657</sup> Melgar, Adalid Mario. *op. cit.* (versión en línea)

g) Ajustado al principio de publicidad.<sup>658</sup>

De esta manera, la relación entre el sistema jurídico y político debe de tomar un nuevo cauce en la instauración de un modelo democrático, esto debido a la creciente importancia y la poca legitimidad que ha adquirido el poder judicial en el seguimiento, proceso y resolución de los conflictos políticos.

4.- Transformación Constitucional del modelo del partido hegemónico a un modelo democrático.

Como punto de partida, resulta necesario que la reforma al artículo 41 constitucional, mismo que regula la función político-electoral, abarque únicamente disposiciones de carácter fundamental, toda vez que la excesiva inserción de disposiciones de carácter reglamentario da lugar a la exacerbada intervención e interpretación de los tribunales, situación que abre la puerta a la operación política.

Por otra parte tenemos que la Constitución de 1917, era un documento democrático, sin embargo sufrió un cambio estructural que por razones históricas era preciso realizar a fin de robustecer el modelo de partido hegemónico de presidencialismo fuerte.<sup>659</sup> Así que el cambio al modelo multipartidista exige una transformación de marco normativo, por lo cual proponemos sean adoptadas de nueva cuenta las directrices que en materia política concibió el constituyente de 1917 en dos sentidos: el primero consiste en retirar al poder judicial la facultad de calificación electoral ya mencionado líneas arriba; el segundo consiste en redimensionar el proceso de nombramiento de ministros de la suprema corte, actualmente en manos del binomio presidente-senado. La modificación en este último punto consistiría en reformar el artículo 96 para otorgar la facultad de nombramiento a la Cámara de Diputados e incluir a las legislaturas locales.

El cambio constitucional encaminado a adoptar los mecanismos democráticos plasmados por el constituyente del 1917 tropieza con el obstáculo de la reelección de legisladores, toda vez que era contemplada en el texto original de la constitución y posteriormente prohibida en la época del maximato. Se podría pensar que la propuesta del cambio debe ser integral y de

---

<sup>658</sup> Orozco Henríquez, Jesús y Maitret Hernández, Armando *El sistema mexicano contencioso electoral y criterios jurisprudenciales relevantes*, en Oropeza Barbosa, Antonio, *op. cit.* p. 10.

<sup>659</sup> *Supra*, p. 90.

adoptarse el esquema original de la Constitución, se debe incluir necesariamente la posibilidad de reelección consecutiva de legisladores. Sin embargo, este tema no puede ser incluido dentro de las propuestas planteadas en la presente investigación, toda vez que impacta significativamente al sistema electoral y modifica seriamente las reglas del juego político. Lo anterior derivado de la prohibición a los servidores públicos en activo de participar como candidatos a puestos de elección popular. En ese sentido si se permite la participación en el proceso electoral de un legislador en funciones, equivale a una afectación a la equidad electoral toda vez que la competencia ya no es entre iguales, sino de servidor público *versus* candidatos ciudadanos, lo que lleva a escenarios complejos con la aparición de variables difíciles de pronosticar.

Sin embargo, la no inclusión del tema de reelección de legisladores en las propuestas del presente trabajo, no rompe con lo aquí planteado, toda vez que las propuestas expuestas devienen de una metodología en la cual mediante la reducción de complejidad se combate el esquema de un sistema político autocrático, y la reelección legislativa constituye un tema diverso que si bien impacta al sistema político, no guarda relación con la acumulación de poderes en la figura del presidente de la república.

Por último, al margen de las reformas propuestas a la Constitución, resulta de vital importancia la acción gubernamental orientada a abatir la desigualdad social y la pobreza, aun cuando en apariencia son ajenas al sistema político, son utilizadas con fines electorales<sup>660</sup> permitiendo la aparición de patologías. Por ello, para superar la subordinación del derecho a la política es preciso que la reforma legal ofrezca los mecanismos para superar la pobreza, consolidando los siguientes aspectos:

- a) La función del Estado debía ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.
- b) Alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.

---

<sup>660</sup> Ball. Carlos. *Los Políticos redistribuyen la pobreza*. <http://www.elcato.org>. Responsable del sitio: Instituto Cato en español, 20 años promoviendo políticas públicas basadas en la libertad individual, 2012.

- c) La equidad debía promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.
- d) La potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, salud y formación conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación.
- e) Se requiere de un Estado que persiga como meta el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia y que sea capaz de armonizar las relaciones entre la iniciativa privada y social civil.

## CONCLUSIONES

1. Existe el consenso de reformar a la Constitución, principalmente en lo que a materia político- electoral se refiere. Esto obedece al reclamo de la sociedad civil que consiste principalmente en lograr dotar de lineamientos que hagan posible la consolidación de un auténtico modelo democrático en México. La mayoría de las propuestas están encaminadas a realizar reformas a la Constitución vigente. Es decir, no se ocupan de considerar la posibilidad de la creación de un nuevo texto fundamental sino de modificar el ya existente. El debate de reforma incluye la propuesta de cambio al sistema parlamentario, o bien adopción de matices parlamentarios dentro del sistema presidencial.
2. Una perspectiva para la obtención de soluciones que se puedan implementar en una reforma constitucional se puede obtener mediante la determinación teórica del elemento que habrá de reformarse. A tal respecto Luhmann propone que la teoría de sistemas puede proporcionar la luz de la que carecen las disciplinas sociales para la solución de problemáticas. Una vez definido que el sistema político y el sistema jurídico son distintos encontramos que la problemática de reforma se encuentra encaminada a transformar al nexo estructural que es la Constitución, que por su propia naturaleza admite elementos tanto jurídicos como políticos.
3. Un problema de la reforma constitucional en materia política consiste en la ausencia de metodología, la producción jurídica se reduce únicamente a los acuerdos parlamentarios celebrados por los líderes de las

bancadas. La contaminación política-partidista en la reforma de normas jurídicas impide la adopción de modelos racionales, destacando que la sobrecarga de reglamentación de naturaleza secundaria al texto constitucional constituyó una práctica derivada de conflictos partidistas. La transformación hacia una democracia ciudadana implica necesariamente menoscabo en el margen de actuación de los partidos políticos y en consecuencia producirá reacciones. La reforma constitucional en el sentido de combatir la partidocracia, puede alterar el sistema político de tal suerte que se produzcan peores males a los que se intentan combatir.

4. Los derechos del individuo quedan subordinados a las leyes del mercado, derivado a que carece de los medios financieros para hacerlos valer. El Derecho tiene la función de compensar esta desigualdad, sin embargo las normas protectoras invariablemente colisionarán con las normas protectoras del capital, en ese sentido debe existir una ponderación de derechos a efecto de lograr un equilibrio social.
5. Los partidos políticos siempre serán reactivos a cualquier reforma que afecte su margen de maniobra, invariablemente buscarán reproducir su funcionamiento ante cualquier restricción que la Ley imponga mediante la búsqueda de la anulación de los adversarios, dentro del margen de operación que el sistema político proporcione. Las propuestas de cambio de relaciones de los partidos políticos con la sociedad civil, deben ser tomadas con cautela, a efecto de evitar un daño mayor del que se pretende corregir, tal como aconteció en Venezuela que la aplicación de la doctrina de Democracia Participativa degeneró en autoritarismo.
6. La reforma Constitucional no ha resultado ser el remedio eficaz para corregir las patologías políticas, toda vez que la irrupción de los poderes fácticos al sistema político, como parte integral del sistema y no como elementos del entorno, han producido que el sistema jurídico se halle subordinado a la política, y esta a intereses particulares. El poder Judicial de la Federación fue el artífice de la contrarreforma política y anuló toda eficacia a las prohibiciones de rango constitucional de propaganda en medios, haciendo evidente la politización de las decisiones.

7. Los poderes fácticos cobran importante relevancia al momento de plantear una reestructuración en el sistema político mexicano, pues mientras que el proceso democrático logra avances en ciertos estratos, los poderes de facto se mantienen sin cambio, inclusive con mayor control y poder, de esta manera se presenta como algo implícito que cualquier intento de reforma constitucional enfrentará resistencia al cambio.
8. Una adecuación correcta entre sistema jurídico y el ámbito político requiere de nuevas formas y métodos con el fin de lograr solucionar las exigencias que la sociedad reclama. Dicha cuestión resulta insoslayable en el marco de un sistema democrático, esto a bien de notar que varios de los principios e instituciones que se encuadran bajo el sistema jurídico-político. Las reformas constitucionales debe de abarcar más allá del umbral electoral, es decir, la modificación de estructuras que permitirán el avance democrático a niveles más allá del sistema democrático representativo.
9. La propuesta de modificaciones a la constitución en un entorno desmedidamente complejo, parte de una reducción de complejidad, que equivale una observación de segundo orden, donde el sistema, ahora puede identificar elementos del entorno que antes no eran observables para él. En el caso práctico de la presente investigación se propone que el cambio del sistema jurídico se oriente a la defensa de los derechos humanos.
10. El funcionamiento del sistema político mediante la modificación constitucional, puede atrofiarse debido a la resistencia al cambio de los poderes fácticos; donde para evitar la emergencia operativa que anulen la reforma constitucional se propone concreto: La creación de la figura de Ombudsman en materia de comunicaciones; redimensionamiento de facultades del Poder Judicial y reafirmación del modelo democrático contenido en la Constitución de 1917 antes de la implementación del modelo de partido hegemónico.

## CONCLUSIONES GENERALES

1. La Teoría de Sistemas ofrece un referente conceptual para explicar los fenómenos políticos y establece la pauta para diferenciar la relación de funcionamiento de los distintos sistemas parciales que conforman el sistema llamado sociedad, profundizando el nivel de abstracción mediante la descripción de la relación del sistema con el entorno. La comprensión de las relaciones complejas de la sociedad pueden ser entendidas mediante el estudio de las relaciones de las sociedades arcaico-tribales, donde se verifica una primera codificación del ejercicio del poder, siendo el origen de las relaciones civilizadas el pacto pulsionar, que consiste en la distribución de los derechos sexuales de los sujetos que conformaban la comunidad, con el consiguiente respeto de derechos básicos atribuidos a la figura del padre. El aumento de complejidad de las comunidades produjo una segunda diferenciación de los roles de poder, verificándose una distribución de competencias con una base funcional de jerarquías. La primera figura de legitimidad política se verificaba mediante la dinastía, siendo sustituida esa legitimidad por la democracia con la aparición de los Estados Constitucionales. Las elecciones cumplen con una función de operar una interrupción autoinducida por el sistema, una vez verificado el resultado electoral, el sistema continúa su funcionamiento mediante el Código Gobierno/Oposición, que pudo o no cambiar de operadores, pero la política seguirá produciendo su función principal que consiste en tomar decisiones que vinculen a la sociedad.
2. El Estado liberal toma como referente el concepto de contrato social que vino a reemplazar al concepto religioso como fundamento estatal y consiste en la soberanía como voluntad general. La sociedad civil tiene su sustento en una noción burguesa del liberalismo, conceptualizándola fuera o anterior a la noción de Estado. Bobbio destaca la necesaria vinculación del ejercicio democrático con los derechos inviolables del individuo, La legitimación política resulta indispensable para la democracia, toda vez que precisa el consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar la autoridad vigente, el cual se consigue

mediante la universalidad del voto, siendo ésta la legitimidad de origen, que su ausencia o distorsión produce conflictos de gobernabilidad y dificultad para obtener consensos. Los elementos de la democracia constituyen promesas incumplidas, siendo el reto la creación de mecanismos que consoliden dichos elementos a efecto de que el sistema político funcione democráticamente. La universalidad del voto propició el aumento del aparato de Estado, así como un aumento en la complejidad en las relaciones del sistema. La intervención de los partidos políticos resulta indispensable a efecto de ordenar las postulaciones ciudadanas a ocupar los cargos públicos y de canalizar las demandas ciudadanas de manera pacífica.

3. El nacionalismo es un elemento que del entorno retomado por el sistema político, el cuál emplea como base discursiva de unidad de la sociedad. La unidad nacional no se concibe de manera espontánea sino que tiene que ser consolidada artificialmente mediante la construcción de imaginarios, cuya finalidad es crear la convicción de que el sujeto forma parte de una entidad unificada, especialmente cuando la población constituye un grupo heterogéneo como el caso mexicano. En ese sentido, el elemento unificador de los distintos grupos sociales debe cumplir con patrones estéticos que han cobrado arraigo en el imaginario colectivo, destacando que la discriminación por raza, religión o condición económica constituye una realidad insoslayable que forma parte de la sociedad y siempre estará presente en los conflictos de legitimidad y de representación de minorías. El sistema Jurídico mexicano encuentra su basamento en la Constitución federal que en principio tenía elementos democráticos que fueron suprimidos para consolidar el modelo de partido hegemónico; el cambio constitucional quedó subordinado a las turbulencias poselectorales ocurridas en el sistema político, gestándose un proceso de transformación que derivó en el multipartidismo.
4. La legitimación política se consigue por conducto de los sistemas electorales, los cuales delimitan las etapas del proceso electoral y establecen las reglas de la transformación de sufragios a puestos públicos, mediante la designación popular del sujeto a ocupar dichos cargos. De los sistemas electorales deriva el de Mayoría Absoluta que

tiene como técnica principal la figura de segunda vuelta electoral o Ballotage, que tiene aplicación a sistema de tradición francesa, la cual no ha gozado de estabilidad en la legislación. En Latinoamérica se adoptó en las constituciones de la región después de largos años de dictaduras militares. En México se ha presentado insistentemente la propuesta para adoptar la segunda vuelta electoral principalmente tratándose de elección del Presidente de la República, sin embargo su adopción en San Luis Potosí arrojó resultados negativos. La segunda vuelta electoral ofrece algunas ventajas al sistema democrático de legitimidad, gobernabilidad, sin embargo representa múltiples desventajas pueden derivar en colapso político.

5. El multipartidismo fue precedido por un proceso cíclico de reforma posterior a cada proceso electoral, consistiendo en una especie de válvula de alivio para resarcir los agravios del pasado cometidos por gobierno mediante la concesión a la oposición de mejores perspectivas para el futuro. La reforma de 1986 incluyó la figura de *candidatura común*, la cual detonó el cambio político en México en 1988. A partir de 1994, incursionan los capitales privados de manera exacerbada en el proceso electoral, produciendo que el financiamiento irregular someta al sistema político a intereses de grupo, consolidando esa práctica como parte integral del propio sistema. Asimismo, el desmantelamiento del modelo de partido hegemónico derivó en una intervención excesiva de los partidos políticos en los asuntos públicos, lo cual se denomina coloquialmente *partidocracia* (proponemos el término de *Estasiocracia*), lo que produce que el sistema político se encuentre subordinado a un funcionamiento a semejanza de las sociedades arcaico-tribales. Asimismo, las organizaciones de sociedad civil resultan incompatibles con un auténtico sistema democrático, toda vez que se constituyen en clanes familiares, con funcionamiento de sociedad arcaico-tribal. La inclusión al sistema político del Poder Judicial de la Federación permitió resolver la problemática que significaba la autocalificación electoral verificada por los legisladores; sin embargo se le dotó de facultades excesivas, en virtud de que tiene una intervención determinante en la legitimación del Presidente de la República, puesto que puede revocar

los resultados o incluso anular los comicios, además de ser susceptible de ser objeto de operación política o bien puede ser un organismo corrompible.

6. El proceso electoral de 2006, consistió en un retroceso institucional que llevó a cero todos los avances en materia de transparencia democrática y de confianza ciudadana, evidenció también que la Justicia electoral es inexistente, toda vez que se encuentra sometida a intereses de grupo. La reforma constitucional del año 2007, intentó resarcir los daños producidos por la operación política puesta en marcha por los poderes fácticos un año antes. reproduciendo el funcionamiento del sistema político de proceso cíclico de reforma postelectoral, mediante la concesión de mejores expectativas a futuro como. Por otra parte, la justicia electoral presenta matices violatorios de derechos humanos, además que no cuenta con mecanismos resarcitorios ni de revocación de mandato, lo que abre la puerta al funcionamiento político basado en la impunidad. Asimismo, la problemática poselectoral de 2006 influyó en que el Presidente se legitimara mediante acciones de fuerza estatal, que significó la embestida contra el narco, la cual llevó a la nación a un escenario de guerra civil.
7. Existe el consenso de reformar a la Constitución. La teoría de sistemas ofrece una utilidad conceptual que puede orientar el rumbo del cambio constitucional; toda vez que en el caso mexicano, la ausencia de metodología, relega los cambios trascendentales a meros acuerdos parlamentarios, reproduciendo las patologías derivadas de la *estasiocracia*. Las compañías televisoras se consolidaron como poder de facto e irrumpieron dentro del sistema político, su participación se reduce a la protección de intereses de grupo. Los partidos políticos siempre serán reactivos a cualquier reforma que afecte su margen de maniobra, invariablemente buscarán reproducir su funcionamiento ante cualquier restricción que la Ley imponga, mediante la búsqueda de la anulación de los adversarios, dentro del margen de operación que el sistema político proporcione. El poder Judicial de la Federación fue el responsable de la contrarreforma política y anuló toda eficacia a las prohibiciones de rango constitucional de propaganda en medios,

haciendo evidente la politización de las decisiones. Históricamente se ha demostrado que una acción eficaz de gobierno, puede lograr imponer por medios pacíficos políticas que beneficien a la colectividad, a pesar que afecten intereses de grupo, si existe voluntad de que la política quede subordinada al sistema jurídico y no a la inversa.

8. La propuesta de modificaciones a la constitución en un entorno desmedidamente complejo, parte de una reducción de complejidad, que equivale una observación de segundo orden, donde el sistema, ahora puede identificar elementos del entorno que antes no eran observables para él. En la presente investigación proponemos que el cambio del sistema jurídico se oriente a la defensa de los derechos humanos. El funcionamiento del sistema político mediante la modificación constitucional, puede atrofiarse debido a la resistencia al cambio de los poderes fácticos; donde para evitar la emergencia operativa que anulen la reforma constitucional se propone concreto: La creación de la figura de Ombudsman en materia de comunicaciones; redimensionamiento de facultades del Poder Judicial y reafirmación del modelo democrático contenido en la Constitución de 1917 que imperaba antes de la implementación del modelo de partido hegemónico.
9. La hipótesis central de la presente investigación consistente en que el sistema político mexicano se compone de estructuras político – económico – jurídicas que obstaculizan la democracia y permiten la inclusión de poderes fácticos que imposibilitan la adecuación del marco jurídico a un auténtico sistema democrático, quedó ampliamente demostrada. Lo anterior, en virtud de que el sistema admitió la inclusión de grupos de poder económico y político que impiden la adecuación del marco jurídico a un sistema democrático, ya que tienden a ser reactivos a los cambios que afectan sus respectivos intereses e invariablemente introducirán elementos al sistema político de manera que subordine al sistema jurídico a efecto de anular las reformas democráticas.
10. La hipótesis complementaria referente a que la forma de gobierno del estado mexicano se basa en un modelo autocrático consagrado en la Constitución quedó demostrada mediante el análisis constitucional que claramente muestra que el régimen de gobierno se encuentra orientado

en concentrar las funciones legislativas y jurisdiccionales al Presidente del República.

11. La hipótesis complementaria referente a que la crisis de legitimidad del gobierno de Felipe calderón puede desembocar en colapso político, se demostró plenamente. El primer lugar se pudo verificar que efectivamente el mandato de Felipe Calderón surgió de un conflicto de legitimidad de origen; en segundo término, quedó demostrado que para obtener legitimidad de ejercicio, inició la guerra contra el narco que derivó en variables que el Estado no pudo controlar, al grado que transformó la convivencia de los habitantes a un clima de guerra civil, con un saldo de 60 mil muertos y 10 mil fallecidos, quedando seriamente amenazada la gobernabilidad y le renovación de poderes por la vía pacífica.
12. La hipótesis complementaria consistente en que existe una incompatibilidad en las estructuras políticas y económicas que impiden que un correcto ejercicio democrático, quedó demostrada, toda vez que la inclusión al sistema político de los grupos empresariales y de las televisoras produjo una exacerbada inducción de capital financiero en los procesos democráticos que impiden la contienda equitativa y fomentan el financiamiento ilegal por todos los medios posibles a efecto de imponer gobernantes que garanticen la conservación y reproducción de intereses, distorsionando la legitimidad de origen verificada en las urnas.
13. La hipótesis complementaria consistente en que el sistema de elección de segunda vuelta electoral favorece la legitimidad del poder público y evita conflictos postelectorales, quedó refutada, toda vez que el sistema político mexicano no es susceptible de admitir este tipo de figuras, ya que prolonga los lapsos de incertidumbre, además de que no resuelve los conflictos poselectorales, produciendo peores males de los que se intentan resolver.

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, México, Fontamara, 2010.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Justino Eduardo, *Teoría General del Estado*, México, Oxford University Press, 2005.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- ARISTEGUI, Carmen y TRABULSI, Ricardo, *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*, México, Grijalbo, 2009.
- ARTEAGA NAVA Elisur, *Derecho Constitucional*, colección textos jurídicos universitarios, México, Oxford University Press, 1999.
- BAGEHOT, Walter, *La Constitución Inglesa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, *La Calificación de las Elecciones en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.
- BECERRA, Ricardo *et. al.*, *La reforma electoral de 1996: Una descripción General*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Legitimidad de los procesos electorales*, Costa Rica, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Capel, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Doctrina del Estado Democrático*, Buenos Aires Argentina, Ediciones Jurídicas Europa- América.
- BOBBIO, Norberto, *Autobiografía*, España, Taurus, 1998.
- \_\_\_\_\_, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*, España, Trotta, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Libertad e igualdad*, México, UNAM, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Teoría General de la Política*, España, Ed. Trotta, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Tiempo de los Derechos*, España, Ed. Sistema, 1991.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, España, Trotta, 2002.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, México, Ed. Porrúa, 2003.
- CABO DE LA VEGA, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002.
- \_\_\_\_\_, (Coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, 2003.
- \_\_\_\_\_, (Coord.), *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, México, UNAM, 2002.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Podere fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- CARPISO, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991.
- \_\_\_\_\_, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Ed. Siglo XXI, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Concepto de Democracia y sistema político en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007

- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Legislación y estadísticas electorales 1814-1997*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LVI Legislatura 1997.
- \_\_\_\_\_, *Formas electorales y sistemas de gobierno en México, (1940-1994)* México 1996, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo.
- CHEVALLIER, Jean Jacques, *Los Grandes Textos Políticos*, Madrid, España, Ed. Aguilar, 4ª. Reimpresión, 1981.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Ed. Porrúa, 2000.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José (Coord.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Los Partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Estudio comparado teórico – práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México*,
- DE VEGA, Pedro, *Estudios Políticos Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- DE LA PEÑA, Guillermo, *Antropología Jurídica*.
- DÍAZ LIMÓN, José. *La seguridad social en México un enfoque histórico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- DICAPRIO, Nicholas, *Teorías de la personalidad*, México, Ed. McGraw Hill, 2000.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos Políticos*, México, Porrúa, 1980.
- ECHEVERRÍA, R. *El búho de Minerva*, Chile, J.C. Sáez, 2008.
- GALLAGHER Michael and MITCHEL Paul, *The polytics of electoral systems*, UK, Oxford University Press, 2005.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia. *Legislación en materia de radio y televisión estudio de derecho comparado y opiniones especializadas*. LXI legislatura. Cámara de Diputados.
- GARCÍA, Carola y Figueiras Tapia Leonardo, *Medios de comunicación y campañas electorales 1988-2000*, México, UNAM, 2006.
- GÓMEZ IZQUIERDO, José Jorge. *El movimiento antichino en México (1871-1934). Problemas del racismo y del nacionalismo durante la Revolución Mexicana*. México, INAH, col. Divulgación, 1991.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, Gemi José, *El sistema electoral mexicano: bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos*, México, Ed. Porrúa, 2004.
- GONZÁLEZ y GONZÁLEZ Luis, *Viaje por la Historia de México*, México, CONACULTA, 2010.
- GUENIFFEY, Patrice. *La revolución francesa y las elecciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El Presidente de la República: Poderes y Privilegios*, Ed. Porrúa, México, 2004.
- FEINBERG, Richard et. al., *Civil Society and Democracy in Latin America*, USA, Palgrave Macmillan 2006.
- FERRAJOLI, Luigi, *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana del siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Principia Iuris*, España, Trotta, 2010, t I.
- FIGUEROA ALFONZO, Enrique, *Derecho Electoral*, México, Iure, 2006.

- FOUCAULT, Michel, *Microfísica del poder (genealogía del poder)*, España, Las ediciones de la piqueta, 2ª. ed. 1979.
- FREUD, sigmund, *Moises y la religión monoteísta y otros escritos sobre judaísmo y antisemitismo*, España, Alianza Editorial, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Totem y tabú*, España, Alianza Editorial, 2006.
- GUTIÉRREZ P. Gabriel, *Metodología de la Ciencia Social*, México; Harla, 1986.
- HABERMAS, Jürgen, *La Lógica de las Ciencias Sociales*. España. Editorial Tecnos, S.A. 1996.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a.ed., México, UNAM, 2001.
- HURTADO, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, 2001, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara.
- IBAÑEZ, Jesús – *El regreso del sujeto*. Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1994.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y globalización*, México, UAM, 2002.
- KROTZ, Esteban (cord.), *Antropología jurídica*, España, Anthropos, 2002.
- LÉVI-STRAUSS, Claude, *Antropología estructural: Mito, sociedad, humanidades*, México, Ed. Siglo XXI, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Mirar, escuchar, leer*, Madrid, España, Siruela, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Aproximadamente al estructuralismo*. Buenos Aires, Argentina, Galerna, 1970.
- LINZ, Juan J. *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?* México, UNAM, 2001.
- \_\_\_\_\_, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *El sentimiento constitucional. (Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Madrid, Reus, 1985.
- LUHMANN, Niklas, *Confianza*, España, Anthropos, 1ra. ed., 1996.
- \_\_\_\_\_, *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, España, Trotta, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Derecho y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- \_\_\_\_\_, y DE GIORGI, Raffaele, *Teoría de la Sociedad*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Iteso, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Die Gesselshaft der Gesselshaft*, Francfort del Meno, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Observaciones De La Modernidad: Racionalidad Y Contingencia En La Sociedad Moderna*, Barcelona, España, Paidós, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Poder*, México, Anthropos/Universidad Iberoamericana. 1998.
- \_\_\_\_\_, *Politische Vierteljahresschrift (Komplexität und Demokratie)* Opladen, 1969.
- \_\_\_\_\_, *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, Anthropos/Universidad Iberoamericana, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona, España, Editorial Paidós, 1997.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, México, UNAM, 2002.
- MAINWARING, Scott and SCULLY, Timothy R. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, USA, Ed. Stanford University Press, 1995.

- MATURANA Humberto, *El Árbol del Conocimiento*, México, Ed. Lummen. 2005.
- MARTÍNEZ Dalmau, R., y R. VICIANO, Pastor: *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*. España, Tirant Lo Blanch, 2001.
- MERINO, Mauricio. "*La participación ciudadana en la democracia*", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1995.
- MERTON, Robert K. *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- MOLINA PIÑERO, Luis J. *et. al.* (Coord.), *¿Constitucionalizar democratiza! A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana*, México, Porrúa, 2011.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), *Reforma del Estado: Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2000.
- NOHLEN Dieter, *Los sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993.
- \_\_\_\_\_, *et. al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- OROPEZA BARBOSA, Antonio *La Ampliación de las Funciones del Poder Judicial en Materia Electoral*. México, Tribunal Electoral del Estado de Puebla. 2009.
- PERALTA BURELO, Francisco, *La nueva reforma electoral de la constitución, 1977-1987*, México, Ed. Porrúa, 1998.
- PIÑERA RAMÍREZ, David. *La educación superior en el proceso histórico de México, Tomo III, prospectivas del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Baja California.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho político electoral: doctrina, guía de consulta, compilación legislativa y propuesta de reforma*, México, Porrúa, 1998.
- QUIÑONES TINOCO, Carlos Sergio, *La equidad en la contienda electoral*, México, UNAM, 2002.
- RABASA, EMILIO, *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3ª ed. México, UNAM, 2002.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio y Sirvent Carlos, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Ed. Jorale, 2005.
- RODRÍGUEZ, Esteban David, *Los dueños del Congreso*, México, Grijalbo, 2004.
- RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ROEMER, Andrés y BUSCAGLIA, Edgardo (Comp.), *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- RUIPÉREZ, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización*. México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2005.
- SALAZAR Luis y WOLDENBERG José. "*Principios y valores de la democracia*", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997.
- SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1997.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Hommo Viddens: La sociedad teledirigida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *La Ciencia Del Derecho Y La Formación Del Ideal Político. Estudio histórico de la ciencia jurídica y de su impacto en la ciencia política*, México, UNAM, 2003.
- TORRES NAFARRATE, Javier, *Luhmann: la política como sistema*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- \_\_\_\_\_, *El Control del Poder*, México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- \_\_\_\_\_, y Carbonell, Miguel (Coord.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000.
- \_\_\_\_\_, *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Porrúa, 1990.
- VALENZUELA, José y GEORGETTE, Emilia *Legislación electoral mexicana 1812-1921: Cambios y continuidades*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992.
- VASCONCELOS, José, *La Raza Cósmica. Misión de la raza iberoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Varios, *Alcances de la Segunda Vuelta Electoral*, Perú, Jurado Nación de Elecciones JNE, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, España, Editorial Ramón Sopena, S.A. 1975.*
- \_\_\_\_\_, *Diccionario electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Diccionario Político INEP*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. 2006.
- \_\_\_\_\_, *Programa General del Servicio Electoral Profesional. 2010-2011, Curso de formación para aspirantes a vocales, material didáctico*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1993.
- VILLAMIL, Jenaro, *Si yo fuera presidente. El reality show de Peña Nieto*, México, Grijalbo, 2009.
- \_\_\_\_\_, y SCHERER Julio, *La guerra Sucia en 2006: Los Jueces y los Medios*, México, Ed. Grijalbo, 2007.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- WIARDA, Howard and KLINE, Harvey F, *Latin American Politics and Development: Sixth Edition*, USA, Ed. Westview press, 2007.
- WILSON, Woodrow, *El Gobierno Congresional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- WOLDENBERG, José. *La mecánica del cambio político. Cal y arena*, México, 2000.

## FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- ACKERMAN, John M. *Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 121, Sección de Estudios Legislativos, 2008.
- \_\_\_\_\_, John M., *The Limits of Transparency: the Case of Mexico's Electoral Ballots*, Mexican Law Review, number 8, Articles Section, 2007.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *El Consejo General del IFE bajo la reforma constitucional electoral de 2007. Consolidación de su función de árbitro eficaz y discreto, y erradicación del protagonismo político nocivo en el escenario político-electoral mexicano*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, número 122, Sección de Estudios Legislativos, 2008.
- \_\_\_\_\_, SÁNCHEZ, Francisco José de, *Estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 106, Sección de Estudios Legislativos, 2003.
- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando, *La Segunda Vuelta Electoral y la Gobernabilidad en los Sistemas Políticos Latinoamericanos*, Revista del Instituto Electoral del Estado de México, apuntes electorales. Año IV, número 15, enero-marzo 2004, trimestral.
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, *Después de la elección de 2006, urge una nueva reforma electoral*, Revista el Cotidiano, número de enero – febrero, año 21, número 141, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.
- BOVERO Michelangelo, *Democracia y derechos fundamentales*, Isonomía, México, número 6, 2002.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Legalidad y Legitimidad: Teoría del Poder y Teoría de la Norma*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, número 16, Sección de Previa, 1985.
- CÓRDOVA, Lorenzo, *La nueva reforma electoral*, Nexos, número 358, octubre de 2007.
- ECHEVERRÍA V. Pedro, *Fraude 2006*, semanario Crónica, Julio 2006.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, *Democracia y poder en México: el significado de los fraudes electorales en 1979, 1982 y 1985*, Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales, México, número 31, Sección de Contenido, 1986.
- HERNÁNDEZ NORZAGARAY, Ernesto y MÓJICA CAMARENA, Nicolás, *Estado de la ciudadanización en los organismos electorales locales en México*, Revista Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, número 20061, Sección Previa, 2006.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Autonomy of electoral organs*, Mexican Law Review, number 3, Articles Sections, 2005.
- KRENNERICH, Michael y LAUGA, Martin, *Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales*, Revista Justicia Electoral, número 5, Sección de Doctrinal, 1995.
- LARROSA, Manuel y GUERRA, Yanelly *El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004) ¿hacia una ley de partidos?* Revista Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, número 20052, Sección Previa, 2005.
- LÓPEZ CAVARÍA, José Luis, *Análisis de las iniciativas en materia electoral presentadas por el presidente de la república en el 2004*, Revista Cuestiones Constitucionales, México, número 13, Sección de Comentarios Legislativos, 2005.

- MONTORO BALLESTEROS, Alberto *El funcionalismo en el Derecho: Notas sobre N. Luhmann y G. Jakobs*, España, Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 8, 2007.
- NAVARRO FIERRO, Carlos, y MORA, J., *Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado* en Sociológica, "año 11, núm. 30, México, Universidad Autónoma Metropolitana, enero-abril, 1996.
- NOHLEN, Dieter, *External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 99, Sección de Artículos, 2000.
- \_\_\_\_\_, *La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos*, Revista Justicia Electoral, Número 8, Sección Doctrinal, 1996.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América*, Revista Justicia Electoral, Número 2, Sección Doctrinal, 1993.
- PACHECO, LUNA Carolina y VELÁSQUEZ POSADA, Mauricio, *Electoral Surveys and Their Regulation*, Comparative Media Law Journal, number 8, 2006.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Evolución del derecho electoral en México, de la época prehispánica a la Constitución de 1857*, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Volumen X, Sección de Contenido, 1998.
- RYAN J., Jeffrey, *Abstencionismo electoral y reforma neoliberal en Latinoamérica: Una muerte dolorosa* Revista Derecho y Cultura, México, número 6, Sección de Ensayos, 2002.
- WOLDENBERG, José, *Consideraciones políticas en torno a la legislación electoral*, Revista Justicia Electoral, número 1, Sección de Artículos Doctrinales, 1992.
- Periódico el Universal. 15 de mayo de 2009 y 5 de julio de 2004.
- Periódico la Jornada. 27 de noviembre de 2003; 5 de agosto de 2006 y 15 de mayo de 2009.
- Periódico Oficial de San Luis Potosí. 30 de Julio de 2005.
- Periódico Reforma. 11 de julio de 1999 y 30 de Junio de 2009.
- Periódico Washington Post. 7 de abril de 2005. Página Editorial.
- Revista Proceso 7 de junio de 1998; núm. 1703 de 25 de enero de 2010 y núm. 1822 de 2 de octubre de 2011.

## LEGISGRAFÍA

- a) Derecho Interno.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución del Estado Libre y Soberano de México.
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas.
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua.
- Ley orgánica del Municipio Libre de San Luis potosí.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Código Electoral del Estado de México.
- Código Federal Electoral de 1986.
- Ley Electoral del Estado de San Luís Potosí de 1996.
- Ley Federal de Radio y Televisión.

Ley Federal de Telecomunicaciones.  
Ley de Amparo.  
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.  
Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.  
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.  
b) Derecho Comparado.  
Constitución de la Nación Argentina  
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.  
Constitución Federativa de Brasil.  
Constitución Política de Ecuador.  
Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de Viena 1998.  
Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de Palermo 2000.  
Código Electoral de la Nación Argentina.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

<http://www.bibliojuridica.org>. Responsable del sitio: Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, 2011.  
<http://www.ciudadpolitica.com>. Responsable del sitio: Fundación Ciudad Política; praxis y ciencia política, 2012.  
<http://www.cee-slp.org.mx/index.php/Seccion/Datos-y-Resultados-Electorales-Historicos>. Responsable del sitio: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, 2012.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm). Responsable del sitio: Cámara de Diputados de Honorable Congreso de la Unión, 2012.  
<http://www.durocontraladerecha.wordpress.com/2007/06/06/los-poderes-facticos-en-mexico>. Responsable del sitio wordpress, 2012.  
<http://www.elcato.org>. Responsable del sitio: Instituto Cato en español, 20 años promoviendo políticas públicas basadas en la libertad individual. 2012.  
<http://www.lfe.org.mx>. Responsable del sitio: Instituto Federal Electoral. 2012.  
<http://www.jornada.unam.mx/1999/08/02/expediente.html>. Responsable del sitio: Periódico la Jornada, 2012.  
<http://www.reporteindigo.com> Responsable del sitio: Reporte Índigo, 2012.  
<http://www.trife.org.mx>. Responsable del sitio: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.  
<http://www.youtube.com/watch?v=-pBVtVM6a6k>. Responsable del sitio: Youtube Brocast yourself Inc., 2012.

APÉNDICE 1  
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Facultad de Estudios Superiores Acatlán

El sistema democrático mexicano y sus procesos de legitimación

Presenta:

*Víctor Capilla Mora*

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PARA ADMISIÓN AL DOCTORADO EN  
DERECHO.**

Tutor: Dra. Ana Gloria Robles Osollo.

## 1.- Tema.

Es un estudio desde la perspectiva del Derecho Constitucional de la problemática derivada de la ausencia de mecanismos que garanticen una auténtica legitimación del presidente de la República, a partir del análisis de los factores políticos, económicos y sociales en México.

## 2.- Delimitación.

### 2.1. Antecedentes del problema a investigar:

La elección para el cargo de Presidente de la República del año 2006, dio como resultado que el triunfador de dicha contienda obtuviera la victoria por una diferencia de doscientos treinta mil votos, es decir menos de un punto porcentual de la votación válida emitida.

Por tal razón se puede observar que el sistema electoral vigente permite que el presidente de la república sea electo por una minoría calificada en lugar de una mayoría, situación que necesariamente produce un problema de legitimación del titular del poder ejecutivo.

Sin embargo, debido a la ausencia de mecanismos legitimadores, se produjeron serios conflictos post-electorales, que generaron una crisis de legitimidad y de gobernabilidad que afecta el ejercicio de gobierno y la respuesta a las demandas de la sociedad civil.

Por otra parte, previo a las elecciones presidenciales del año 2006, se había señalado en diversos foros académicos, la necesidad de implementar la figura de segunda vuelta electoral como un medio de legitimación e incluso se presentaron iniciativas de ley en ese sentido, las cuales no prosperaron. En este contexto, y tomando en consideración que la mayoría de las democracias de sistema presidencial contemplan la figura de segunda vuelta electoral, ésta no aplicada en México, a pesar de que existía un aparente consenso sobre su incorporación a la legislación de la materia.

El referido proceso electoral se llevó a cabo en un entorno de *guerra sucia* entre candidatos, destacando una campaña de desprestigio en contra de Andrés Manuel López Obrador difundida de manera masiva en los medios de comunicación, además de enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo.

En este contexto, se puede apreciar que a pesar de que existe la necesidad de implantar la figura de segunda vuelta, esta no ha sido incorporada, razón por la cuál, constituye materia de estudio, el análisis de las posibles causas que impiden la incorporación de este mecanismo en nuestra legislación.

Para abordar dicho estudio es necesario contar con un sustento teórico. Niklas Luhmann, ofrece un excelente marco de referencia del sistema político mediante la denominada *Teoría de Sistemas*. Mediante el estudio de dicha teoría se puede complementar el panorama del estudio del sistema político mexicano a efecto de identificar precisamente las causas que impiden el correcto ejercicio democrático, con el consiguiente problema de legitimación electoral.

Luhmann sostiene que el sistema político no forma parte del sistema jurídico, son sistemas independientes los cuales están enlazados por un nexo estructural que es precisamente la Constitución Política, concluye diciendo que el sistema político genera un interrupción autoinducida que consiste en las elecciones, una vez verificadas estas, el sistema continúa con su funcionamiento.

Mediante el apoyo teórico expresado, se podrá analizar el conjunto de factores económicos, políticos y sociales, sus funciones, las patologías que generan como los son: financiamiento ilegal, partidocracia, tradición en la falta de claridad en resultados electorales, entre otros que impiden establecer mecanismos que permitan la necesaria legitimación del poder público.

Como complemento a la *Teoría de Sistemas* de Luhmann, se tomará como referente a la corriente denominada *Liberal- Demócrata*, expresada fundamentalmente en el pensamiento del tratadista Norberto Bobbio, constituye un excelente marco de referencia para conceptualizar los elementos que intervienen en la realidad política mexicana.

En su obra *Estado, Gobierno y Sociedad*, Bobbio elabora conceptos referentes a las relaciones de equilibrio o desequilibrio que establecen entre sí gobernantes y gobernados cuyo interés central está puesto en las dicotomías "*sociedad civil/Estado y 'democracia/dictadura'*".

En lo referente a la conceptualización de Sociedad Civil Bobbio establece que es la parte de la sociedad no regulada por el Estado y tiene tres

momentos: Una etapa pre-estatal, es decir las relaciones sociales antes de su regulación por los poderes públicos formalmente instituidos; una segunda etapa como antítesis del estado, es decir como una opción de organización independiente al Estado cuyo funcionamiento es producido a través de la opinión pública; y una tercera etapa que consiste en la relación social sin necesidad de que exista un Estado que la regule.

En el trabajo de investigación que se plantea, se tomarán los elementos de la sociedad civil como antítesis del Estado, su funcionamiento e impacto en las relaciones del sistema político mexicano, a efecto de definir la realidad política nacional, proveniente de la transformación del modelo de partido hegemónico al modelo multipartidista, con participación activa de la sociedad civil.

Asimismo, en su obra *El Futuro de la Democracia*, señala las consecuencias políticas derivadas de la intervención de las entidades intermediarias en el ejercicio democrático. Los conceptos a tratar serán: La relación entre política - gobierno y la intervención de grupos de poder. Bobbio destaca como entes intermediarios del ejercicio democrático a los partidos políticos, los cuales por una parte forman parte de la sociedad civil y por la otra forman parte del gobierno. Por otro lado, los grupos de poder tienen intervención en el desarrollo democrático de las naciones, y su intervención impacta la aplicación de la ingeniería constitucional delimitada para la renovación de poderes por medios pacíficos.

Bobbio concluye que los problemas de gobernabilidad necesariamente producen crisis de legitimidad. Entonces resulta necesario analizar si la crisis de legitimidad el actual gobierno es consecuencia directa de la falta de gobernabilidad, analizando en principio si existió en realidad un problema de gobernabilidad y si la falta de legitimidad constituye o no una crisis en materia política.

Los elementos teóricos expresados por Bobbio constituyen un excelente referente para delimitar conceptualmente las estructuras del sistema político mexicano y mediante su análisis se puede encontrar una explicación a la problemática surgida en la elección presidencial del año 2006 que produjo una crisis de legitimidad.

En otro orden de ideas surge el problema de delimitar el método de estudio para analizar, los fenómenos observados. Por una parte existe un apoyo teórico sólido mediante el análisis del pensamiento de los tratadistas mencionados, sin embargo para confrontar las ideas con los hechos mediante un análisis de resultados fidedignos se precisa un orden metodológico. Para tal efecto, el presente trabajo se realizó al amparo del método Funcional-Estructuralismo, adoptado por Luhmann como postura teórica la que, a diferencia del Estructural-Funcionalismo de Talcott Parsons, no considera que haya ciertas estructuras dadas que deban ser sostenidas por funciones requeridas, sino que es la función – la que puede ser cumplida por diversos equivalentes funcionales – la que antecede a la estructura, usando de manera complementaria el método Histórico - Deductivo.

El método Funcional-Estructuralista ofrece la ventaja de que pueden ser armonizadas las teorías de dos tratadistas, (en este caso Luhmann y Bobbio), y los fenómenos son agrupados en modelos que permitan identificar las relaciones estructurales de los componentes de un sistema, mediante el análisis de sus relaciones y transformaciones, pudiendo establecer una predicción al cambio estructural. En la presente investigación, se puede aplicar este método para elaborar un pronóstico en la reacción al cambio mediante la implementación de mecanismos que favorezcan la legitimación política, como sería una segunda vuelta electoral, pudiendo establecer la construcción de un modelo que coincida con la información obtenida.

Sin embargo este método es usado en sociología para identificar la estructura social de grupos tribales, es decir grupos sociales cuyo estudio se elabora mediante la construcción de modelos simples, razón que presenta una problemática adicional, en el sentido que si el uso de esta metodología podrá ser aplicable al estudio de relaciones complejas en el sistema político mexicano.

Esta cuestión se resuelve mediante con apoyo en el pensamiento de Niklas Luhmann, quien en su trabajo titulado *Complejidad y democracia*, destaca que existe un aumento de complejidad en las estructuras sociales que puede ser descrito mediante la retroalimentación que cada sistema toma de si mismo aumentando su complejidad que es susceptible de ser medida. En el caso del sistema político mexicano, a través de los procesos electorales, el

sistema ha desarrollado una retroalimentación, aumentando su complejidad y esta puede ser estudiada perfectamente mediante la metodología propuesta.

## 2.2. Teórica.

El tema a investigar se abordará desde la “*Teoría de Sistemas*” de Niklas Luhmann complementada por la corriente de pensamiento “*Liberal-Demócrata*”, de los tratadistas Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero.

## 2.3. Metodológica.

Para los fines que persigue esta investigación el método a emplear será el denominado *Funcionalismo Estructural*. Método consistente en el análisis de las funciones que reportan entre sí las estructuras que componen un sistema, usando de manera complementaria el método Histórico - Deductivo.

El método sirve para identificar los componentes que integran una estructura dentro de un sistema social. Asimismo por medio de este método se analiza la complejidad de las estructuras y su transformación mediante la interacción de los subsistemas como son el jurídico y político, de esa manera se puede estar en aptitud de identificar con precisión los factores causales que producen una problemática en el ejercicio democrático, que es precisamente la materia del presente trabajo.

Los criterios epistémicos desde los cuales se validará la elección del método son:

2.2.1. La complejidad de relaciones en el sistema.

2.2.2. La transformación en el grupo de modelos.

2.2.3. La predicción en la reacción del modelo ante el cambio estructural.

2.2.4. Construcción del modelo donde el funcionamiento coincida con la observación.

## 2.4. Técnica.

Se dividirá en dos ámbitos:

2.3.1. Primero: Recolección bibliohemerográfica que se hará a través de fichas bibliográficas y de trabajo.

2.3.2. Segundo: La conceptualización del sistema político - electoral mexicano, se realizará a través de la identificación de los componentes obligatorios, optativos y complementarios, con base en las definiciones de los autores consultados. Logrado lo anterior se propondrá un modelo complejo de equilibrio

en las relaciones Sociedad Civil- Estado, en donde los componente guarden un comportamiento (estructural o funcional), así como el tipo de implicaciones a que den lugar (solidarias, específicas o causales).

## 2.5. Espacio-temporal.

La investigación planteada tomará como base el proceso electoral federal celebrado en México en el año 2006. Analizando los antecedentes y las consecuencias surgidas en dicho proceso democrático.

La investigación planteada se realizará en la Unidad de Posgrado en Derecho, sede Facultad de Estudios Superiores Acatlán, (ubicada en Av. Alcanfores S/N, Col. Santa Cruz Acatlán, Naucalpan de Juárez, Estado de México.) a partir del mes de enero de 2009 hasta noviembre de 2010. Esta delimitación espacio temporal obedece a que la investigación es de corte documental y analítico, por lo cual la investigación se realizará en gabinete.

## 3. Justificación

### 3.1. Personal.

El Estudio constitucional siempre ha sido de mi interés personal y considero que puedo realizar una disertación doctoral en esta materia con gran soporte académico. En lo personal tengo una preocupación profunda sobre los problemas que enfrenta la nación y con la presente investigación pretendo contribuir a la búsqueda de soluciones en materia político – electoral, mediante la aportación de un modelo basado en la investigación metodológica. Asimismo, con el presente estudio, podré darle continuidad a la investigación expuesta en mi tesis de maestría titulada: “*Problemática del Congreso de la Unión ante el sistema presidencial mexicano*”. En la cual abordé temas como la participación de partidos políticos en el marco de una partidocracia mexicana, intervención de grupos de poder, así como la nueva realidad en cuanto a la oposición surgida con la alternancia del poder. Tópicos que se encuentran íntimamente relacionados con el tema a desarrollar en la presente investigación.

### 3.2. Académica.

El Contexto político actual reviste matices novedosos como la alternancia en el poder y un Poder Ejecutivo sin mayoría en el congreso. Del mismo modo, el sistema multipartidista de régimen presidencial, presenta un

escenario de incertidumbre con riesgo de conflicto en elecciones competidas, cuando los porcentajes de votación son muy cerrados. Se considera que el Presidente es elegido por Mayoría Relativa, cuando en realidad es elegido por una minoría calificada y esa es la razón por la cual, la legitimidad del triunfo se encuentra en riesgo.

El tema sobre la necesaria legitimidad que precisa el Presidente de la República y las condiciones de gobernabilidad, ha sido puesto en la mesa de debate en distintos foros académicos, especialmente después de la elección del año 2006. Dicho tema no fue tomado en cuenta en la reforma electoral del año anterior, por lo que necesariamente obliga a analizar los factores de poder y económicos que impiden la incorporación de dicha reforma a la legislación. El presente trabajo aportará una base teórica al sistema de elecciones y de legitimidad necesaria en el sistema presidencial mexicano que puede servir como referente a consultas académicas para los estudiosos del tema.

### 3.3. Social.

La aportación que se pretende en el presente trabajo, ante la percepción de falta de legitimidad del gobierno, se traduce en la construcción de un modelo congruente para superar esta conflictiva. Los resultados de esta investigación beneficiarán a la comunidad estudiantil, constitucionalistas, especialistas en derecho electoral y derecho parlamentario, a investigadores en ciencia política y ciencias sociales. En fin, a la comunidad académica en general, toda vez que se trata de un tema de suma importancia, en virtud de que se trata de un estudio de las bases de gobernabilidad nacional.

## 4. Planteamiento del problema.

### 4.1. General.

¿Es la estructura político-electoral vigente en México la causante de procesos faltos de legitimidad como el caso de la elección de Felipe Calderón en el año de 2006?

### 4.2 Particulares.

4.2.1. ¿La metodología funcional estructuralista permite identificar y establecer los factores que impiden concebir un auténtico modelo de legitimación electoral?

4.2.1. ¿Es posible describir los procesos de transformación de los modelos complejos en los factores que intervienen en el ejercicio democrático?

4.2.3. ¿Podrán superarse las patologías políticas mediante la adopción de una segunda vuelta electoral?

4.2.4. ¿Será posible la construcción de un modelo en materia electoral que pueda garantizar la legitimidad del poder público?

## 5. Objetivos

### 5.1 General.

Identificar, describir y analizar las estructuras de poder que impiden el cambio democrático a la luz de la *Teoría de Sistemas*, en el marco de las relaciones complejas del sistema político mexicano, a efecto de establecer soluciones que resuelvan la problemática en materia de legitimidad del Presidente de la República.

### 5.2. Específicos.

5.2.1. Identificar los componentes de un sistema democrático de acuerdo a la *Teoría de Sistemas* de Niklas Luhmann complementada por la corriente de pensamiento *Liberal- Demócrata* de Norberto Bobbio.

5.2.2. Analizar los mecanismos y recursos electorales que se utilizan para la solución de conflictos para visualizar su efectividad.

5.2.3. Describir y reflexionar sobre los factores de manipulación y de poder reales que inciden sobre el diseño y operación del sistema político mexicano.

5.2.4. Proponer un cambio conceptual del sistema político mexicano mediante la aplicación de la reforma constitucional que permita superar la problemática de legitimación de gobernantes.

## 6. Hipótesis.

### 6.1. Hipótesis Central.

El sistema político mexicano se compone de estructuras político –económico – jurídicas que obstaculizan la democracia y permiten la inclusión de poderes fácticos que imposibilitan la adecuación del marco jurídico a un auténtico sistema democrático.

### 6.2. Hipótesis Complementarias.

6.2.1. La forma de gobierno del estado mexicano se basa en un modelo autocrático consagrado en la Constitución.

6.2.2. La crisis de legitimidad del gobierno de Felipe Calderón puede desembocar en colapso del sistema político mexicano.

6.2.3. Existe una incompatibilidad en las estructuras políticas-económicas y jurídicas que impiden que un correcto ejercicio democrático.

6.2.4. Un sistema de elección de segunda vuelta electoral favorece la legitimidad del poder público y evita conflictos postelectorales.

## 7. Esquema de Trabajo.

### Introducción.

#### CAPÍTULO I. DEMOCRACIA Y SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

##### 1.1. Estructura de la Política.

###### 1.1.1. Teoría de Sistemas.

###### 1.1.2. Estructuras sociales simples.

###### 1.1.3. Estructuras sociales complejas.

##### 1.2. Democracia Constitucional.

###### 1.2.1. Estado Liberal.

###### 1.2.2. Legitimidad Democrática.

###### 1.2.3. Elementos de la Democracia.

###### 1.2.4. Sujetos de la Democracia.

##### 1.3. Sistema político mexicano.

###### 1.3.1. Nacionalismo.

###### 1.3.2. Estructura Social.

###### 1.3.3. Edificio Constitucional.

###### 1.3.4. Modelo de partido hegemónico.

#### CAPÍTULO II MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN POLÍTICA

##### 2.1. Alternativas de participación democrática.

###### 2.1.1. Referéndum.

###### 2.1.2. Plebiscito.

###### 2.1.3. Iniciativa popular.

###### 2.1.4. Revocación de Mandato.

###### 2.1.5. Aplicación en México de las alternativas de participación.

##### 2.2. Sistemas electorales.

###### 2.2.1. Legitimación política en los sistemas electorales.

###### 2.2.2. Problemática en la calificación de elección presidencial.

- 2.2.3. Sistema de mayoría absoluta y segunda vuelta electoral.
- 2.2.4. Evolución histórica de la segunda vuelta electoral.
- 2.2.5. Segunda vuelta electoral en derecho comparado.
- 2.3. Implementación de la Segunda Vuelta Electoral en México.
  - 2.3.1. Experiencia en San Luis Potosí.
  - 2.3.2. Factibilidad de aplicación a nivel nacional.
  - 2.3.3. Ventajas del sistema de segunda vuelta electoral en México.
  - 2.3.4. Desventajas de la segunda vuelta electoral.

Conclusiones

### CAPÍTULO III: PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

- 3.1. Transformación Incompleta a la democracia en México.
  - 3.1.1. Reforma constitucional de 1986.
  - 3.1.2. Proceso electoral de 1988.
  - 3.1.3. Reforma constitucional de 1989 -1990.
  - 3.1.4. Proceso electoral del año 1994.
  - 3.1.5. Reforma constitucional de 1996.
  - 3.1.6. Proceso electoral del año 2000.
- 3.2. Entropía del sistema político mexicano.
  - 3.2.1. Partidocracia mexicana.
  - 3.2.2. Funcionamiento tribal en las estructuras políticas.
  - 3.2.3. Problemática en la ciudadanía electoral.
  - 3.2.4. Consolidación de los poderes de facto en el sistema político mexicano.
- 3.3. Problemática del proceso electoral de 2006.
  - 3.3.1. Injerencia de poderes fácticos en el ejercicio democrático.
  - 3.3.2. Crisis de legitimación democrática.
  - 3.3.3. Estructura electoral producto de la reforma del año 2007.
  - 3.3.4. Justicia electoral y derechos humanos.
  - 3.3.5. Crimen Organizado.

Conclusiones

### CAPÍTULO IV. FUNCIONAMIENTO EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.

- 4.1. Cambio de estructura del sistema mexicano.
  - 4.1.1. Debate de reforma constitucional.
  - 4.1.2. Teoría de Sistemas como referente de la transformación.

- 4.1.3. Transformación a una democracia ciudadana.
- 4.1.4. Transformación ante la realidad de la economía de mercado.
- 4.2. Predicción de reacción del sistema ante el cambio de estructura.
  - 4.2.1. Impacto en la relación Sociedad Civil – Estado.
  - 4.2.2. Impacto en el funcionamiento de los partidos políticos.
  - 4.2.3. Reacción al cambio de los poderes fácticos.
- 4.3. Propuesta de construcción de un Modelo Democrático.
  - 4.3.1. Necesaria Reforma Constitucional.
  - 4.3.2. Cambio estructural del sistema jurídico – político.
  - 4.3.3. Funcionamiento ante la implementación de mecanismos que garanticen la legitimidad democrática.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

ANEXOS.

## APÉNDICE 2

### ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANDA. Asociación Nacional de Actores.

CANACINTRA Cámara Nacional de la Industria de la Transformación

CANACO. Cámara Nacional de Comercio

CCE. Consejo Coordinador Empresarial

CESOP. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CIRT. Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión.

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CNET. Consejo Nacional Empresarial Turístico.

COFETEL. Comisión Federal de Telecomunicaciones.

COFIPE. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

CONADE. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

COPARMEX. Confederación Patronal de la República Mexicana

CROC. Confederación Revolucionaria Obrera Campesina.

CTM. Confederación de Trabajadores de México.

DEA. Agencia Especial Antidrogas de Estados Unidos.

EZLN. Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

FDN. Frente Democrático Nacional.

FOBAPROA. Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

ICA. Ingenieros Civiles Asociados, S.A.B. de C.V.

IFE. Instituto Federal Electoral.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

IPAB. Instituto de Protección del Ahorro Bancario.

LFRyTV. Ley Federal de Radio y Televisión.

LFT. Ley Federal de Telecomunicaciones.

OEA. Organización de Estados Americanos.

PAN. Partido Acción Nacional.

PARM. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

PAS. Partido Alianza Social.

PAS. Partido Alternativa Socialdemócrata.

PC. Partido Comunista  
PCD. Partido del Centro Democrático.  
PEMEX. Petróleos Mexicanos.  
PFCRN. Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.  
PMS. Partido Mexicano Socialista.  
PNR. Partido Nacional Revolucionario.  
PP. Partido Popular.  
PPS. Partido Popular Socialista.  
PRD. Partido de la Revolución Democrática.  
PRD. Partido de la Revolución Democrática.  
PREP. Programa de Resultados Electorales Preliminares.  
PRI. Partido Revolucionario Institucional  
PRM. Partido de la Revolución Mexicana  
PRONASOL. Programa Nacional de Solidaridad.  
PSN. Partido Socialista de la Nación.  
PT. Partido del Trabajo.  
PVEM. Partido Verde Ecologista de México.  
SICAD. Comisión Internacional para el Control del Abuso de la Drogas.  
SICCAD. Sistema de Capacitación y Certificación de Árbitros Deportivos.  
SICCED. Sistema de Capacitación y Certificación de Entrenadores Deportivos.  
SIREDE. Sistema del Registro del Deporte Federado.  
SME. Sindicato Mexicano de Electricistas  
SNTE. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.  
TEDF. Tribunal Electoral del Distrito Federal.  
TEPJF. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.  
TRICOEL. Tribunal de lo Contencioso Electoral.  
TRIFE. Tribunal Federal Electoral.  
UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México.