



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO

DEMOCRACIA EN CRISIS.
EN BÚSQUEDA DE UNA ESTABILIDAD
INSTITUCIONAL

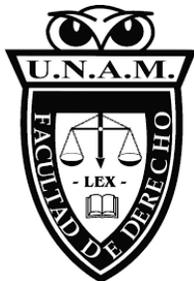
PRESENTA

FERNANDO ZÁRATE SALGADO

TESIS PARA OBTENER EL GRADO

DE

DOCTOR EN DERECHO



TUTOR: DR. FERNANDO SERRANO MIGALLÓN

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2022.



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I	6
DEMOCRACIA	7
Democracia deontológica	9
Democracia ontológica.....	16
Democracia directa	16
Democracia representativa	20
Representación	21
Democracia representativa moderna	31
Democracia Constitucional	34
Partidos políticos.....	39
Concepto de partidos políticos	40
Origen de los partidos políticos.....	41
Debate respecto a la adopción de los partidos políticos.....	46
Beneficios de contar con partidos políticos	50
Sistemas de partidos	54
Conclusión	59
CAPÍTULO II	63
Democratización en México.....	64
Antecedentes en España	66
Estatuto Constitucional de Bayona	66
Constitución de Cádiz.....	69
Antecedentes en México.....	73
Elementos constitucionales de López Rayón y los Sentimientos de la Nación	73
Constitución de Apatzingán	76
Constitución Federal de 1824	78
Siete Leyes Constitucionales de 1836	82
Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	83
Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	83
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	84

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	86
Evolución de la democratización representativa en México.....	90
Ley electoral de 1911	91
Ley Electoral Federal de 1946	95
Ley Electoral Federal de 1951	98
Reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres	99
Diputados de Partido	100
Ley Federal Electoral de 1973	102
Reforma política del 6 de diciembre 1977	103
Reforma política del 15 de diciembre de 1986	106
Código Federal Electoral de 1987.....	106
Reforma política de 1990	107
Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales de 1990.....	108
Reforma Política de 1993	109
Reforma electoral del 22 de agosto de 1996	110
Reforma política del 9 de agosto de 2010.....	113
Reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014.....	114
Conclusión	119
CAPÍTULO III	125
Estructura orgánica democrática en México.....	126
Integración y estructura del Poder Legislativo.....	129
Cámara de Diputados.....	130
Cámara de Senadores	134
Integración y estructura del Poder Ejecutivo Federal	136
Integración y estructura del Poder Judicial de la Federación.....	137
Suprema Corte de Justicia de la Nación	138
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	138
Tribunales de Circuito	139
Tribunales Unitarios de Circuito.....	139
Tribunales colegiados de Circuito	139
Juzgados de Distrito	139
Consejo de la Judicatura Federal.....	139
Jurado Federal de Ciudadanos	140

Reforma al poder judicial del 11 de marzo de 2021.....	141
Proceso para la integración del Poder Legislativo.....	146
Etapa 1. Preparación de la Elección	147
Campaña Electoral	152
Procedimiento para la integración o ubicación de mesas directivas de casilla.....	155
Representantes de partidos	157
Generación y distribución de la documentación y del material electoral.....	159
Etapa 2. Jornada Electoral.....	160
Escrutinio y cómputo de casilla	163
Clausura de casilla y remisión del expediente	164
Etapa 3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones	165
Etapa 4. Dictamen y declaraciones de validez	166
Cómputo Distrital para Senado	168
Computo por entidad federativa de la elección de senadores por ambos principios.....	170
Cómputo de diputados por representación proporcional en cada circunscripción	171
Influencia de los partidos en el proceso de integración del Poder Legislativo Federal.....	172
Proceso de integración del Poder Ejecutivo.....	174
Influencia de los partidos en el proceso de integración del Poder Ejecutivo Federal.....	175
Método de conformación del Poder Judicial	177
Influencia de los partidos políticos en el proceso de integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	178
Instituto Nacional Electoral.....	181
Integración	182
Influencia de los partidos políticos en la integración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral	184
Conclusión.....	185
CAPÍTULO IV.....	193
Crítica y fortalecimiento de la democracia	194
Perspectiva internacional.....	198
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).....	199
Organización de los Estados Americanos.....	201
Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia	204
Seguimiento e implementación de mandatos de la OEA en materia democrática.....	206
Reunión de Miami en 1994	206

Plan de Acción de Santiago de 1998	211
Preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los Derechos Humanos.....	212
Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, 2001	216
Cumbre Extraordinaria de las Américas de Nuevo León 2004	219
Cuarta Cumbre de las Américas de Mar del Plata 2005	221
Quinta Cumbre de las Américas, Puerto España, 2009	224
Séptima Cumbre de las Américas, Panamá, 2015	226
Octava Cumbre de las Américas, Lima, 2018	229
Carta Democrática Interamericana	233
Declaración de Santiago sobre Democracia	242
Misiones Especiales de la Organización de los Estados Americanos.....	243
Perspectiva social internacional.....	246
Latinobarómetro	247
Análisis de resultados.....	248
Casos relevantes sobre resoluciones en el ámbito de la democracia	258
Caso Gelman vs Uruguay.....	259
Opinión consultiva OC-26/20	265
Voto del Juez Patricio Pazmiño Freire	270
Voto del Juez Raúl Zaffaroni.....	271
Opinión consultiva OC 28/21	274
Crítica a la democracia	277
Tendencias a la participación sobre la representación	286
Candidaturas independientes	287
Candidatura de Jorge Castañeda Gutman.....	293
Revocación de Mandato.....	297
Estado Abierto.....	305
Medidas adoptadas por el Estado mexicano	309
CONCLUSIONES	317
REFERENCIAS.....	347
Leyes e instrumentos internacionales.....	350

INTRODUCCIÓN

En la actualidad la democracia es la forma de gobierno más utilizada a nivel internacional. Este hecho ha permitido que la figura evolucione y se adapte constantemente a las nuevas necesidades de las diversas sociedades a las que organiza, de acuerdo a la cultura que predomina en cierta región en determinado tiempo.

A pesar de que se trata de la forma de gobierno preponderante, no han sido pocos quienes se han referido a ella como en estado de crisis. Si admitimos esta idea basada en la postura de Thomas Kuhn, entonces significaría que el paradigma democrático ya no es capaz de resolver los problemas de la sociedad, ni tampoco de atender a sus crecientes demandas, lo que motivaría, a su vez, a buscar un nuevo paradigma que no sólo fuera capaz de responder a las nuevas exigencias, sino además que cumpliera con aquellas funciones que ya desempeñaba aquella de manera adecuada.

Pero la democracia es un fenómeno complejo. Si queremos estudiarla debemos entender que se trata de un concepto polisémico y en función de las cualidades con las que la dotemos, serán los resultados que obtendremos respecto a si pretendemos evaluar su eficiencia y eficacia.

El objetivo principal es definir si es que verdaderamente la democracia en México se encuentra en crisis. Este análisis se realizará desde una perspectiva jurídica, teniendo como objeto de estudio a la democracia constitucional, así como desde una perspectiva más real de lo que social y políticamente implica una democracia representativa.

Para dar respuesta a ese planteamiento inicial tendremos que conocer, en primer lugar, lo que se entiende por cada uno de sus elementos y cada una de las afirmaciones que incluye. Como resultado de ello, la investigación que se presenta procurará cumplir con cuatro objetivos principales:

1. Realizar un estudio sobre la evolución de la democracia y del sistema de representación política en México.
2. Conocer cuál es la estructura institucional que tiene la democracia actual en México.
3. Analizar cuáles son las medidas que se han adoptado para fortalecer a la democracia.
4. Determinar si es cierto que existe una crisis democrática en México.

Debido a la complejidad de la democracia, el estudio a realizar procurará, sin ánimo de exhaustividad en cada materia, realizar un análisis multidisciplinario a partir del cual podamos definir un margen que englobe al fenómeno democrático. Si bien daremos prioridad a la perspectiva jurídica, también realizaremos un análisis histórico, uno político y uno sociológico respecto a la visión que existe sobre el fenómeno democrático. Esto es porque no podemos seguir viciados por el positivismo jurídico que únicamente se cerraba a estudiar el derecho vigente, haciendo a un lado las múltiples perspectivas que nutren y que intervienen en el desarrollo ontológico de los fenómenos contemplados en los instrumentos jurídicos.

Siguiendo el modelo metodológico de Ferdinand de Saussure, el análisis del fenómeno democrático se llevará a cabo comenzando por el tratamiento de su evolución y desarrollo a partir de ejes diacrónicos y cortes sincrónicos. Por eje diacrónico se entiende al transcurso propio del desarrollo de una instancia conceptual, mientras que por corte sincrónico se entiende un momento específico dentro de ese proceso, delimitado por un evento particular.

En razón de lo anterior, el primer capítulo estará enfocado en analizar el concepto de democracia en bruto, es decir, el concepto desde su origen, su proceso de evolución tanto en un sentido deontológico como ontológico, así como los elementos esenciales que la componen en la actualidad. El objetivo principal será determinar si se trata de la misma figura de origen, si alguno o todos sus elementos han perdurado, o bien, si ya nos encontramos ante una figura completamente distinta.

El segundo capítulo tratará como eje diacrónico al proceso de adopción del gobierno democrático dentro de los ordenamientos constitucionales que han resultado trascendentales o que han regido en algún momento a lo que en la actualidad es el Estado mexicano, siendo cada uno de dichos documentos los cortes sincrónicos a partir de los cuales analizaremos al fenómeno democrático institucional adoptado en el país. Esto para poder determinar si el gobierno democrático actual cuenta con las mismas bases que el del país como nación independiente, o bien, si los ideales adoptados en la época del auge liberal difieren totalmente con la realidad actual.

Una vez realizado el estudio respecto a la evolución de la democracia en los ordenamientos constitucionales mexicanos, tocará el turno de conocer cuál es la manera en la que funcionan las instancias democráticas de los poderes de la Unión en la actualidad. El enfoque será respecto a las instituciones federales porque el desenvolvimiento de las instancias de participación democrática a nivel local en ocasiones se torna un tanto más compleja, en el sentido de que las reglas que aplican para una entidad federativa a veces no se comparten con las demás, lo que implicaría realizar un estudio particular respecto de cada una de ellas para conocer cuáles son los recursos con los que cuentan para fomentar el desenvolvimiento del fenómeno democrático participativo.

El objetivo de estudiar cuál es la estructura jurídica de funcionamiento del fenómeno democrático es comprender en cuál de las categorías vistas en el primer capítulo nos encontramos, así como para conocer cómo se lleva a cabo el ejercicio de la soberanía popular a partir de las instancias de gobierno federal. Para ello, será necesario conocer los procesos de conformación de cada uno de los poderes de la Unión para determinar el grado de participación popular que implica cada una de estas instancias, así como para crear un panorama general respecto a la manera en la que se desenvuelven los procesos de transición de estos cargos. Esto último también va enfocado a determinar a grandes rasgos la complejidad del funcionamiento de las instancias democráticas en México.

Por último, el cuarto capítulo se enfocará en cuatro objetivos principales: en primer lugar, conocer cuál es la perspectiva de instancias internacionales respecto a lo que

se debe entender por democracia, así como las medidas que han tomado al efecto de procurar su consolidación; en segundo lugar, cuál es la perspectiva social que existe respecto a la aceptación y respaldo del gobierno democrático en México, utilizando para ello los datos arrojados por el estudio Latinobarómetro; en tercer lugar, cuál es la crítica que han hecho algunos investigadores respecto a los gobiernos democráticos, para comprender cuáles son los puntos de quiebre a partir de los cuales consideran que el gobierno democrático encuentra su deterioro, enfocando la visión, particularmente, en aquellos autores que se han referido a esta como en estado de crisis; y, en cuarto lugar, conocer cuáles son algunas de las medidas que han adoptado los Estados para solventar las deficiencias de las que se acusa a los gobiernos democráticos, haciendo especial énfasis en la manera en la que el gobierno democrático en México ha respondido a algunas de las demandas de apertura en los últimos años.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA

Es posible especular que, desde el origen de las civilizaciones, los seres humanos, debido a su naturaleza sociable y necesidad de supervivencia se vieron obligados a organizarse a partir de determinados roles de acuerdo con sus capacidades más óptimas desde el ámbito individual, buscando aportar así un mayor beneficio para la comunidad en su totalidad. Conforme más crecían las sociedades, aumentaba la necesidad de contar con una organización interna eficiente que pudiera satisfacer en mayor medida los intereses de la colectividad, asegurando así su permanencia y sostenimiento. Por supuesto todo ese ímpetu de desarrollo y búsqueda constante de progreso debía ser encaminado por los objetivos e ideales de algún o algunos miembros del grupo y, para llevarlo a cabo, requerían de la aprobación de los demás miembros de la sociedad, así como de una delimitación más especializada de funciones. Desde entonces podemos hablar de la existencia de regímenes y sistemas políticos.

Un régimen político es un conjunto institucionalizado de principios, normas y reglas que regula la forma en que se organiza, administra y ejerce el poder público. Este régimen puede ser local cuando se trata de un Estado en particular, o bien, internacional cuando se trata de comunidades constituidas a partir de pactos entre diferentes naciones.

Norberto Bobbio destaca que cuando nos referimos a un sistema político no se aborda a la totalidad de fenómenos vinculados al adjetivo político, sino a la generalidad del fenómeno. Entre los aspectos a considerar están los espacios donde se forman las decisiones que guían a una comunidad política, los hechos sociales trascendentes en la conformación del poder político, las relaciones de entradas, salidas y retroalimentación entre la clase política y su lucha por el poder, los procesos y subprocesos políticos interactuantes y dependientes entre sí por

medio de reglas y la movilidad de las reglas siempre sujetas a cambios y externalidades que las van modificando en el tiempo¹.

Existen una multiplicidad de modelos de organización política, pero el quizá más socorrido de ellos en la actualidad es el de la democracia. No basta con la aclaración anterior para comprender la esencia del concepto, la democracia cuenta con un trasfondo demasiado complejo que más de un autor ha tratado de desentrañar y es por ello que nos corresponde hablar sobre la evolución de la misma.

El concepto *demokratía* aparece por primera vez con Heródoto. Etimológicamente hablando, la democracia surge de dos conceptos: *demos* y *kratos*. Resulta suficiente abrir cualquier diccionario para entender que *demos* se refiere al pueblo y *Kratos* al poder, en otras palabras el poder popular; se trata de “sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda”², pero el quedarnos con un concepto tan superfluo como ese nos haría caer en una multiplicidad de errores, por ejemplo, el hecho de que el *demos* en realidad era un concepto que abarcaba múltiples significados, desde los ciudadanos, los integrantes de la población en general, hasta una forma despectiva para referirse a los sujetos económicamente débiles; por otra parte el concepto de *kratos* se complica cuando intentamos determinar si se refiere a la fuente del poder o al ejercicio del mismo. Pero una definición etimológica no nos sirve para entender todo lo que representa la democracia, simplemente nos ayuda a entender el porqué del nombre que utilizan para referirse a ella; para comprender lo que representa requeriremos de un análisis más profundo.

Existen múltiples controversias respecto a lo que debería entenderse por democracia y esto es provocado por la existencia de una dualidad de enfoques a partir de los cuales se estudia el concepto: nos referimos a la democracia descriptiva y a la democracia prescriptiva; en otras palabras, al sentido deontológico y al sentido ontológico de lo que debemos entender por democracia.

¹ Bobbio, Norberto. *Diccionario de política*, 13° edición, 2 tomos, Siglo XXI, México, 2002. pp. 1464-1469.

² Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Trad. Miguel Ángel González Rodríguez et al., México, Taurus, 2008 p. 27.

Lo anterior no implica en ningún sentido que sea la única clasificación de modelos democráticos. En realidad, existen múltiples categorías al respecto, sin embargo, es la clasificación de democracia deontológica y ontológica, en conjunto con la de democracia horizontal y vertical, lo que permite conocer no sólo lo que teóricamente se considera que define al concepto, sino también, a su vez, la manera en la que estos criterios se ven reflejados en el ejercicio fáctico de los gobiernos de esta categoría.

La importancia que tiene la transición de modelos horizontales a verticales es debido a que esto sólo pudo ser posible gracias a un elemento que hasta la fecha es la base de las instituciones políticas de los Estados modernos: la representación.

Democracia deontológica

La democracia desde un sentido deontológico o prescriptivo se refiere a lo que debería entenderse de forma ideal como tal. En este orden de ideas, es obligatorio conocer la perspectiva de algunos autores respecto al concepto y, en particular, comprender cuál fue el debate que existió en función de esta forma de gobierno.

Como lo mencionamos con anterioridad, el concepto fue plasmado por primera vez por Heródoto, en donde el *demos* era la totalidad de individuos considerados como ciudadanos dentro de la *polis* griega, forma de organización territorial a la que aquel se refiere³, pero eso no significa que él creara el modelo de lo que debería entenderse por democracia, más bien utiliza el concepto para definir una de las posibles formas en las que podía gobernarse una *polis* en Grecia; ese modelo de ordenamiento socio-político ya existía con anterioridad y, de una forma superficial, lo utiliza para catalogar una variante de organización en donde son la totalidad de los ciudadanos de la *polis* quienes toman las decisiones políticas fundamentales en beneficio de la colectividad. Como podemos apreciar, dentro del concepto acuñado por el propio Heródoto, el ejercicio del poder dentro de una democracia se veía restringido a quienes cumplieran la calidad de ciudadanos, dejando fuera a una

³ Heródoto, *Los nueve libros de la historia*, México, Porrúa, 2016, pp. 136.

multiplicidad de miembros de las *polis* entre los que destacan las mujeres, los niños, los locos, los pródigos, entre otros.

Posteriormente quien se refiere al concepto de democracia es Aristóteles. En su obra *La política*, hace mención de las formas puras e impuras de gobierno, integradas por tres formas ideales de gobierno y sus opuestos equivalentes. Entre los primeros se encuentran la monarquía, cuando quien ejerce el poder es un solo individuo; la aristocracia, cuando es un conjunto de individuos pertenecientes a una élite intelectual quienes gobiernan; y, por último, la *Politeia*, cuya traducción al español técnicamente no existe pero que hace referencia al gobierno ejercido por la totalidad de los integrantes de una ciudad-Estado. Les llama formas puras de gobierno porque el objetivo principal de estas, sin importar el número de sujetos que ejercen el poder, es alcanzar la felicidad de la totalidad de los integrantes de la sociedad, encontrando un justo medio en donde a cada quien le corresponden una serie de beneficios en función de sus condiciones de vida. Por otra parte, existen tres formas degenerativas de gobierno: la tiranía que es el opuesto a la monarquía, la oligarquía que era el opuesto a la aristocracia y la democracia que era el opuesto inmediato a la *politeia*. Se consideran formas impuras o degenerativas de gobierno porque en lugar de buscar el beneficio de la totalidad de la sociedad, su objetivo es el beneficio personal o del grupo cerrado al que pertenecen, en detrimento de todos los demás integrantes de la *polis*.

Es importante destacar que para Aristóteles la democracia era una forma impura de gobierno debido a la interpretación que hacía del concepto *demos*. Para él, el *demos* estaba constituido por la gente en condiciones económicas vulnerables y es por ello que consideraba que al concederle poder a aquellos, buscarían de manera directa beneficiar a quienes se encontraban en escenarios similares al suyo, en detrimento de quienes se encontraban en circunstancias económicamente más óptimas. Para los estudios aristotélicos lo más importante era el equilibrio, o en sus palabras, alcanzar el justo medio que pudiera satisfacer de igual medida a la totalidad de la población, sin afectar de forma directa las condiciones en las que se encontraban unos respecto de otros; sin embargo, reconoce una característica que define a las

democracias del resto de las formas de gobierno tanto impuras como puras: la libertad.

El estudio sobre el concepto de democracia se abandonó hasta el siglo XVII cuando fue retomado por autores alemanes, británicos y sobre todo franceses que más tarde iniciarían el movimiento cultural conocido como la Ilustración. Sin embargo, esto no significa que anteriormente no hubiera fenómenos tendientes a modificar el equilibrio entre las fuerzas políticas.

Un ejemplo de ello se encuentra en la Carta Magna firmada por Juan sin Tierra en 1215, documento que, si bien en un principio favorecía directamente a la nobleza, se convertiría en una de las bases de los reconocimientos garantistas que impulsarían, entre otras cosas y sobre todo con sus versiones posteriores, movimientos tales como la independencia de las Trece Colonias.

Aunque textos como este aparecieron en siglos anteriores al XVII, estos no pueden considerarse como progreso directamente democrático, su finalidad y mérito fue asentar las bases respecto a la conformación de los Estados modernos, la división de poderes y la determinación relativa a en qué o quién recaía la soberanía de aquellos.

John Locke fue uno de los autores que estudió el concepto. En su obra *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, destaca que el hombre se encuentra en un estado naturaleza, “un estado de perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus posesiones y persona como juzguen adecuado, dentro de los límites de la ley naturaleza, sin pedir permiso ni depender de la voluntad de ningún otro hombre”⁴. En este orden de ideas, de acuerdo con su tratado, el ser humano se encuentra en condiciones de igualdad respecto a los demás y tiene la capacidad de disfrutar y explotar sus posesiones, así como el derecho de defenderlas, al igual que a su libertad y a su vida con los medios con los que cuente. Sin embargo, al formar parte de una sociedad que se coloca bajo la potestad de una entidad superior encargada de tales funciones de protección, sacrifica parte de sus libertades naturales. Para

⁴ Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, España. Alianza, 2014, p.17.

que esa relación funcione deben existir forzosamente dos elementos: el consentimiento de quienes serán gobernados bajo este nuevo orden; y, la regla de la mayoría, que implica que se tomen las decisiones en función de lo que considere la mayor parte de los integrantes como óptimo para su beneficio. “Al detentar por naturaleza como se ha mostrado, el poder conjunto de la comunidad desde el momento mismo en que los hombres se unen por primera vez en sociedad, la mayoría puede emplear todo ese poder en dictar, periódicamente, leyes para la comunidad y en aplicar dichas leyes por medio de los magistrados designados por ella.”⁵ Para Locke, una democracia puede considerarse como perfecta cuando es la totalidad de la sociedad la que tiene el poder de elaborar las leyes bajo las cuales se organizarán, así como la facultad de designar o elegir a quienes estén a cargo de la ejecución de las mismas. Por supuesto que el concepto de totalidad también va impregnado de un cierto grado de exclusión, ya que en realidad se refiere a quienes se encuentren en condiciones óptimas para tomar ese tipo de decisiones. Además, enfatiza que cuando son esos mismos hombres quienes depositan el poder de crear leyes en manos de unos pocos que transmitirán dicha facultad de forma hereditaria o sucesoria, entonces se encontrarán en una oligarquía, atentando contra la esencia de una democracia eficiente.

Por otra parte, en Francia diversos autores comenzaron a realizar estudios para encontrar alternativas al gobierno monárquico que tanto los había afectado entonces. Uno de ellos fue el teórico político Montesquieu.

En su obra *Del espíritu de las leyes*, señala que existen tres variantes de gobierno entre los que destaca el gobierno republicano, que a su vez se subdivide en aristocracia y democracia. Se dice que habrá aristocracia cuando es sólo una parte del pueblo la que está investida de poder supremo, mientras que habrá democracia cuando es la totalidad del pueblo quienes están vestidos de aquel. En este sentido, un régimen de gobierno en donde es sólo un conjunto de individuos quienes ejercen el poder público no puede ser otra cosa sino una aristocracia. Su trabajo es

⁵ *Ídem*, p. 151.

de vital importancia ya que sería la fuente de inspiración para Rousseau, John Adams, Hamilton, Madison y Jay.

Refiriéndonos a uno de aquellos, Rousseau se refiere a la democracia en su obra *El contrato social*. Para él, los regímenes democráticos solamente pueden existir si se cumple con una condición y esa es la libertad del pueblo. Además, deben garantizarse diversos presupuestos: una sociedad organizada, en donde no existan conflictos ideológicos, cuya existencia misma sea en beneficio de la administración del Estado, así como contar con un territorio y una población reducidos. Es por ello que declara que “Si hubiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Más un gobierno tan perfecto no es propio para los hombres.”⁶ Para él, ninguna democracia actual podría considerarse como tal debido a la elección de representantes, lo que inmediatamente las convertiría en aristocracias pues se otorga la facultad de decidir sobre los asuntos jurídico-políticos a un grupo selecto, sin importar el método por medio del cual lleguen al cargo.

John Dewey se pronunciaría respecto a la forma de gobierno democrática en su obra *Democracia y educación*, en donde enfatiza que el modelo democrático es el modelo más importante en cuanto a formas de gobierno, debido a que fomenta el desarrollo individual de quienes constituyen a la sociedad. Para que se considere un gobierno democrático ideal deben de existir dos elementos: en primer lugar, puntos diversos de interés y de opinión reconocidos como parte de los intereses del factor social; y, en segundo lugar, la interacción libre entre los diversos grupos sociales, los cuales sufrirán un reajuste continuo en función de las nuevas situaciones a las que se enfrenten en conjunto. Para Dewey es necesario en un gobierno democrático un reajuste continuo de las políticas de Estado en función de los intereses variados de diversos grupos que integren al ente social, para que de esa forma el desarrollo de la nación siempre sea hacia un sentido positivo, pero para ello se requiere de individuos con suficiente capacidad intelectual y disposición personal para adoptar las decisiones que sean más convenientes para su país. A propósito del reconocimiento de una sociedad educada, Dewey no fue el primer

⁶ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, EMU, 2014, p.62.

autor en referirse a ello. Ya entonces Rousseau había mencionado que era impensable que un gobierno estuviese constituido por los menos aptos, reconociendo su inclinación por contar con gobiernos de élite, gobiernos aristocráticos en el sentido neutro del concepto, no refiriéndose a los miembros de una élite política en función de su origen o sangre, sino en consonancia con sus capacidades para gobernar de la mejor manera, actuando en orden a lo que consideraron mejor de acuerdo a experiencias y conocimientos que sólo el desarrollo intelectual puede proveer. Para ellos, así como para otros autores como John Stuart Mill, un elemento esencial dentro de Estados que otorgan una serie de libertades y reconocimiento de derechos de los ciudadanos, así como su inclusión en la toma de decisiones políticas fundamentales es la educación de aquellos, es decir, que cuenten con la capacidad necesaria para influir de manera tanto directa como indirecta en la forma en la que se manejará el país.

A la corriente democrática creada a partir de los estudios de estos últimos autores se le conoció como democracia republicana o liberal, cuya característica principal es la participación social en la toma de decisiones políticas fundamentales, sin embargo, esa participación debe de ser realizada por individuos con conocimientos suficientes para conocer las consecuencias de sus determinaciones y así obtener los mejores resultados en favor de su Estado.

Existieron otros autores posteriormente que se refirieron a las democracias, si bien sus estudios también eran primordialmente teóricos, su génesis surge cuando la democracia era la forma de gobierno más socorrida a nivel internacional. Entre ellos destacan los estudios realizados por Robert Dahl, quien no se apresura y dice que la democracia es un concepto de gobierno ideal y preciso en donde existen procesos de elección libres, imparciales y frecuentes para la ocupación de los cargos públicos, garantía de libertad de expresión, existencia de múltiples alternativas de información, derecho a asociarse y una ciudadanía inclusiva, en donde todos cuenten con la posibilidad de participar.

Otro autor más cercano a la época actual fue Norberto Bobbio. Este señala que un gobierno democrático es aquel en el que existen un conjunto de reglas

preestablecidas que señalan de manera expresa quienes están facultados para tomar decisiones de carácter político y bajo qué procedimientos. Para él, un gobierno democrático no puede existir si no tiene su origen en un Estado liberal capaz de garantizar una serie de derechos fundamentales, entre los que destacan la libertad de expresión, asociación y decisión, para que de manera consciente sea la sociedad quien tenga la facultad objetiva de elegir o tomar las decisiones que considere más óptimas para el desarrollo de su nación.

Como podemos apreciar, todos estos autores hacen una definición propia de democracia. Lo primero que salta a la vista es el hecho de que cada uno contempla como esenciales o característicos elementos distintos; la razón de ello es porque incluso cuando la tendencia de cada uno de sus estudios está basada en análisis predominantemente teóricos, cuyo objetivo principal es crear doctrina sobre la forma de gobierno democrática, desarrollando así modelos sobre cómo deberían ser, en realidad influye en demasía la época en la cual vivieron y crearon sus modelos. Esto es debido a que, así como existe un modelo de democracia deontológico o prescriptivo, también existen estudios sobre la forma de gobierno democrática en un sentido ontológico o descriptivo.

El motivo por el cual sus conclusiones varían tanto entre uno y otro es debido a que aun cuando intentan crear modelos democráticos ideales, estos se basaron en lo que se entiende por democracia en la época y en el lugar donde residen. Lo anterior implica que, de manera paralela al desarrollo de sus teorías, existió un desarrollo político particular. Esto es por demás interesante debido a que en ocasiones los autores tenían dos finalidades básicas para sus teorías: la primera de ellas era describir la organización jurídico-política que se construía día a día en el gobierno de los Estados de los que fueron parte; y, la segunda de ellas, era proporcionar elementos que fomentaran el perfeccionamiento del gobierno que se conformaba en su lugar y época de residencia.

Democracia ontológica

Es importante aclarar que en la actualidad jamás ha existido identidad entre lo que se considera democracia deontológicamente hablando y lo que ontológicamente es. Esto se debe a que en las condiciones en las que se han desarrollado los modelos democráticos no ha sido posible el crear un ambiente que cubra todos los principios e ideales de lo que debería englobar un gobierno de esta naturaleza.

La democracia ontológica o descriptiva se refiere a los estudios sobre esta forma de gobierno que han sido realizados a partir de lo que en algún momento y lugar se ha denominado como democracia. Intentar crear un catálogo descriptivo de esta forma de gobierno sería una labor titánica puesto que implicaría el referir cada uno de los gobiernos que se han denominado de esta forma, desde comunidades aisladas hasta las diferentes etapas de este tipo de gobierno en cada uno de los Estados existentes y los que ya no existen, debido a que esta variante categórica no solo se encarga de describir las democracias de facto, sino que además nos permite conocer su proceso de evolución. Es por ello que sólo resulta posible realizar un estudio al respecto, abordando las dos variantes más grandes que ha tenido el modelo democrático en la historia: la democracia directa y la democracia representativa.

Democracia directa

Robert Dahl nos dice que “es posible suponer que la democracia surge de manera natural en cualquier grupo bien delimitado, como una tribu, siempre que el grupo sea suficientemente independiente del control de otros grupos como para permitir que sus miembros dirijan sus propios asuntos”⁷. Para él, aun cuando no se trataba de sociedades con organización política definida por sistemas modernos, la estructura de esos grupos en donde todos influían en la toma de decisiones podía considerarse como democrática.

⁷ Dahl, Robert, “La Democracia”, *Encyclopaedia Británica*, trad. Silvina Floria, tomo V, 2008, p. 14.

Se les conoce como democracias directas porque son la totalidad de los miembros de la comunidad quienes tienen influencia en el rumbo que tomarán las políticas dentro del grupo, sin la necesidad de que existan intermediarios facultados para dicha función.

Para Heródoto, el concepto de democracia se vinculaba de forma directa con el de *isonomía*, que no era otra cosa sino leyes iguales para todos los miembros de la comunidad, en este caso, de la *polis* griega. Pero esto se debía a que de una u otra forma, su perspectiva estaba determinada en particular por la manera en que se administraba el gobierno en la Grecia de su época.

Este primer modelo de democracia aparece alrededor del siglo 500 a.C. Grecia era una entidad política constituida por múltiples ciudades-Estado, concepto utilizado porque no se trataba de Estados como tal puesto que ese concepto ni siquiera existía. Fue a partir del año 507 a.C. cuando el gobierno democrático entraría en auge bajo el mando de Clístenes, quien establece que todos aquellos que cumplieran con las condiciones para considerarse ciudadanos de Grecia podían participar en la toma de decisiones políticas del Estado, incluyendo entre ello la creación de leyes al reunirse en la Asamblea que de acuerdo con Robert Dahl se trataba de “el corazón y el centro de su gobierno”⁸.

Si pudiéramos describir de manera general al gobierno democrático de esa época sería diciendo que se trataba de un gobierno horizontal, en donde quienes participaban en la administración pública lo hacían desde condiciones similares; que requería una dedicación casi devota por parte de los ciudadanos para con el gobierno, de hecho, los individuos sólo obtenían valor hasta en tanto eran útiles para la *polis*. Contaban con una transición de personal ocupando los cargos públicos muy rápida, lo que impedía que se formaran clases políticas y además no existía la necesidad de crear planes y promesas de acción puesto que el proceso de elección era completamente al azar, una vez que reunías los requisitos necesarios para participar en el proceso. Por si fuera poco, contaban con un sistema de sanción radical en donde el tomar decisiones en contra de lo que esperaban los miembros

⁸ *Ídem*, p. 15.

de la comunidad o lo que era necesario para esta podía resultar en la muerte. Como podemos apreciar, la dedicación que debían tener respecto a la administración pública era radical. “El autogobierno, el verdadero, el que practicaban los griegos, implica una devoción total del ciudadano al servicio público: gobernarse a sí mismo significa pasarse la vida gobernando.”⁹ Esto hacía que quienes cumplieran con la calidad de ciudadanos no tuvieran la posibilidad de alejarse de los asuntos públicos, de hecho tenían la obligación de participar de manera constante en éstos, en detrimento en ocasiones de sus labores personales que resultaba, como bien señala Sartori, en una “hipertrofia política y la correspondiente atrofia de la economía.”¹⁰ Este fue uno de los motivos que desgastó la imagen del gobierno democrático cretense, además de que no fue capaz de lidiar con el crecimiento poblacional que ya entonces presentaban las diversas *polis*.

Aun cuando se trataba de un gobierno eficiente, haciendo a un lado esas problemáticas, conforme pasaron los años se comenzó a ver al gobierno democrático desde una perspectiva negativa y fueron muchos quienes consideraban a este como uno que debía eliminarse por completo, quedando bajo la sombra de uno que tuvo mayor impacto: la república.

La república fue la forma de gobierno que se adoptó en Roma. Su desarrollo fue casi paralelo al de la democracia en Grecia. A diferencia de aquella, en la *res-publica*, cosa de todos o aquello que compete a todos, contaban con un sistema de participación política un tanto más vertical. Los asuntos políticos eran en su mayoría tratados por el Senado y las cuatro Asambleas anexas, así como en el Foro, un tipo de asamblea en donde todos los ciudadanos, tanto por nacimiento, naturalización o por manumisión tenían derecho a participar. El problema con la república romana fue que no pudo lidiar con el extremo crecimiento territorial y poblacional que vivió y eso hizo que, aun cuando todos los ciudadanos tenían derecho a participar en el foro, sólo pocos vivían cerca de la región en donde se celebraba. Los romanos jamás vieron como alternativa la idea de la representación política, puesto que se

⁹ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2008, p. 171.

¹⁰ *Ibidem* p. 172.

consideraba como un atentado contra el honor que implicaba el tener la posibilidad de participar en aquel.

A pesar de que su desarrollo fue paralelo, en realidad la república permeo de mayor manera con el paso del tiempo y la democracia se hizo a un lado durante muchos años, siendo referida únicamente cuando se buscaba criticarla para engrandecer otro tipo de formas de gobierno. Todo esto fue producto de la duración que tuvo cada uno de estos gobiernos, siendo la república la que perduró por más tiempo, aunque sin poder resolver problemas de infrarrepresentación y falta de control en su territorio excesivamente grande con motivo de la conquista.

Prácticamente después de la caída del Imperio Romano en el año 476, tanto la república como las democracias dejaron de ser las formas de gobierno predominantes y en su mayoría se sustituyeron por monarquías. A partir de entonces se comenzó a tratar a esas formas de gobierno como contrarios opuestos, siendo la forma de gobierno más ideal para proyectos posteriores la república debido a que se dio a dicho concepto el sinónimo de *Commonwealth* o bien común, que sería retomado por múltiples autores durante el siglo XVIII con la revolución ideológica de la ilustración.

Esa fue la primera etapa que vivió el gobierno democrático o la democracia directa, en donde la horizontalidad y la participación constante de todos sus miembros eran esenciales para su permanencia y vigencia. Para ello requerían de ciudadanos conscientes capaces de discernir entre lo que era bueno y viable y lo que era perjudicial para sus comunidades; en donde la actividad política era una labor virtuosa y honorable realizada por gente apta y de reconocimiento social, así como imagen impecable y un error que perjudicara a la sociedad en general tenía un castigo proporcional al daño, llegando incluso a la pena de muerte.

Democracia representativa

Para el siglo XVIII, en donde las monarquías se encontraban en crisis, estudiosos de la época se dedicaron a proponer nuevas formas de organización política que satisficieran primordialmente los intereses de la mayoría, y ya no sólo de los pocos que ocupaban los cargos reales y sus allegados. Uno de los métodos que utilizaron para ello fue analizar las formas de gobierno previas a la monarquía y fue así como salieron a la luz la democracia y la república.

Es en esta época cuando ocurre un fenómeno peculiar. Debido a que la democracia fue estudiada directamente de Aristóteles por los glosadores de la Edad Media, en particular por Tomás de Aquino, que aunque religioso era de la corriente materialista (recordemos que para aquel la democracia era una forma degenerativa de gobierno), los estudios realizados sobre todo en Francia por autores como Rousseau, Voltaire y Montesquieu, veían a la democracia como una forma negativa de gobierno, pues implicaba el predominio de una clase económicamente débil sobre quienes tenían mejores condiciones de vida, eso sin mencionar las críticas que hicieron sobre la devoción hacia la actividad política que debía tener la ciudadanía.

Bajo este orden de ideas se publicó la columna de *El federalista* por Hamilton, Madison y Jay, que más tarde se presentaría a manera de libro y que definiría el rumbo que tendría el desarrollo de los Estados Unidos de América al reunirse la Convención Constituyente en 1787. Fue James Madison quien hizo una distinción precisa sobre lo que implicaba la forma de gobierno democrática y la forma de gobierno republicana. De acuerdo con este, una democracia pura es “una sociedad que se compone de un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente”¹¹, en tanto que la república es “un gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación”¹². De esta forma surgiría la distinción más grande entre una y otra; la república implicaba la novedosa idea de la representación.

¹¹ Hamilton, Alexander, et al., *El federalista*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p.19.

¹² *Ídem*.

Representación

El elemento que distinguió por completo a la democracia liberal de la democracia directa fue la representación, un producto más de la Ilustración. Si bien para entonces el concepto se vinculaba con los valores de libertad e igualdad, en un inicio nada tenía que ver con algún tipo de derecho por parte de la sociedad dentro de un Estado e incluso llegaba a identificarse con una especie de carga.

Etimológicamente, representar deriva de *raepraesentare*, cuyo significado literal es mostrarse antes que algo o ante alguien, también interpretado como presentarse en lugar de alguien o algo; conceptualmente hablando, representar puede significar una infinidad de cosas, desde una imagen o idea que sustituye a la realidad, una categoría o distinción social, una obra dramática de la Edad Media, una imagen o un concepto que se construye mentalmente a partir de un objeto exterior, hasta una cosa o persona que reemplaza o que aparece antes que otra¹³. Como vemos, la representación en sentido general tiene una multiplicidad de acepciones que difieren de acuerdo con la materia a la cual se aplica, en cada una de ellas cuenta con una serie de subcategorías y la ciencia jurídica no es la excepción. En este sentido, dependiendo de la rama del derecho a la que pretendamos aplicarlo, variarán los elementos que la caracterizan.

La representación en derecho es una institución tan antigua como el reconocimiento de la existencia de esta disciplina; si quisiéramos hacer un rastreo de los orígenes del concepto en el derecho mexicano podríamos referirnos al origen mismo de la corriente del derecho civil, que es la base o familia jurídica de la cual partimos, es decir, tendríamos que analizar la regulación o presencia de la figura desde las instituciones del derecho romano y, en particular, atenderíamos al origen de las obligaciones. En el derecho romano las obligaciones eran relaciones basadas en un compromiso que se daban de manera general entre dos sujetos, en donde uno de ellos debía realizar una conducta de dar, hacer, de abstenerse de hacer o de tolerar

¹³ Definiciones recuperadas el 12 de octubre de 2019, de: <https://dle.rae.es/srv/fetch?id=W4bJCOY>.

algo en función del derecho del otro y cuyo incumplimiento traía aparejadas grandes consecuencias desde pérdidas patrimoniales, de valores morales, de la libertad e incluso de la vida.

Así, la representación encuentra su génesis desde el ámbito privado en la rama del derecho civil y su trascendencia se basaba primordialmente en el compromiso existente entre dos personas de carácter moral, con repercusiones graves en el plano fáctico. Ahora bien, dicha radicalidad del concepto se fue transformando desde entonces y hasta nuestros días pasando de ser un compromiso firme cuyo origen se encontraba en la teoría de las obligaciones, al desempeño de una determinada labor o función con fundamento en un atributo de la personalidad: la capacidad. Podríamos afirmar que en la actualidad la representación en todas las variantes jurídicas depende casi en su totalidad de dos elementos inseparables, la teoría de las obligaciones y el atributo de la capacidad de las personas. En este sentido, la representación de manera genérica tiene que ver con la capacidad de ejercicio de derechos de un individuo determinado y la intervención directa de alguien que cuente con capacidad plena, tanto de goce como de ejercicio, para que en función de este se lleven a cabo determinados hechos o actos jurídicos, pues sólo a través de este contarán con validez. “Esto significa que es la voluntad jurídica del representado, aunque no su voluntad psicológica, la que concurre para la validez del acto jurídico”¹⁴.

Independientemente de las características comunes mencionadas en el párrafo anterior, la representación en el ámbito jurídico cuenta con una multiplicidad de acepciones. En derecho sucesorio la representación, sobre todo a nivel internacional, se relaciona con “el derecho de una persona a ocupar en la sucesión de una herencia o mayorazgo el lugar de otra persona difunta”¹⁵, en derecho mercantil se refiere a “el privilegio o concesión que se da de manera exclusiva a un sujeto para usar una marca o para vender un producto dentro de un territorio o plazo

¹⁴ Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil III, teoría general de las obligaciones*, 21ª edición, México, Porrúa, 1998, p. 129.

¹⁵ Oliveros Lara, Rafael Manuel, “Poder, representación y mandato”, en Adame López, Ángel Gilberto, *Homenaje a Miguel Ángel Zamora y Valencia*, México, UNAM, 2017, p. 127.

determinado previamente por los interesados”¹⁶; sin embargo, la representación que nos compete es la utilizada por el derecho constitucional también conocida como representación política.

Aunque la representación política fue el elemento que distinguió a la democracia liberal producto de la Ilustración, en sus inicios no se trataba de un sinónimo de gobierno representativo, de hecho, la representación política no se realizaba en función de los individuos, sino de regiones y para efectos de reconocimiento por parte de algún reino durante la Edad Media y la primera mitad del Renacimiento. En esta época, el concepto de representación no se relacionaba en absoluto con la idea de la democracia y mucho menos con un derecho de los individuos que conformaban la comunidad, sino que era un recurso utilizado por los reyes para fomentar la presencia, vinculación y la lealtad de los Señores dentro de su reino. Señala Hannah Pitkin que “...la convocatoria de caballeros y burgueses para reunirse con el Consejo del Rey parece que se inició como un asunto de necesidad y conveniencia real. Lejos de ser un privilegio o un derecho, la presencia en el Parlamento era una tarea y una obligación llevada a cabo de mala gana”¹⁷; y esto se debía a que se trataba de una forma de mantener el control sobre los integrantes más poderosos de la comunidad que existía bajo su mando y que le permitía ejercer una especie de dominio sobre toda la extensión del reino, sin la necesidad de presentarse en cada rincón de este, era así como los burgueses y caballeros de las diversas regiones hacían las veces de vigilantes directos de la corona en todo el territorio, en otras palabras, cumplían el rol de representantes del Rey.

Sin embargo, poco a poco los papeles se fueron invirtiendo debido a que el Parlamento ya no sólo se dedicaba a escuchar y acatar las determinaciones del Rey, sino que empezaban a exigir por parte de la corona diversos servicios y recursos necesarios para el sostenimiento e incluso mejoramiento de las comunidades a las cuales pertenecían, convirtiéndose así gradualmente el Parlamento en un auténtico representante de los intereses locales de las diversas

¹⁶ *Ibidem*, 127-128 pp.

¹⁷ Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 3.

comunidades del reino. Mayor fue el avance posterior debido a que ya no eran los burgueses y caballeros por el simple hecho de serlo quienes representaban a las regiones ante el Rey, sino que eran los integrantes de la comunidad en su conjunto quienes elegían a los representantes que irían a su nombre ante el Parlamento. Fue así como la representación poco a poco comenzó a obtener un mayor número de simpatizantes, viendo en esta una nueva forma de organizar a las nacientes instituciones públicas en función de los intereses de la totalidad de la población y ya no en función de quienes gobernaban; pasó a ser una obligación por parte de la nobleza respecto del Rey a convertirse en uno de los derechos reconocidos en favor de los ciudadanos en general, creando nuevos mecanismos y medios para definir a quienes cumplirían los roles de representantes y que más tarde serían retomados por la mayoría de los gobiernos representativos para ocupar los cargos públicos, pues habrían encontrado una forma de garantizar de alguna manera el que los intereses de cada ser humano se viera reflejado en las decisiones del Estado.

Al convertirse la representación en un concepto fundamental dentro de las nuevas estructuras políticas de fines del siglo XVIII y posteriores, múltiples teóricos se ocuparon en tratar de definir cuáles eran los elementos que caracterizaban a un gobierno representativo y fue tal la trascendencia de dichos estudios que incluso se crearon escuelas en función de las diversas posturas que se fueron generando en el tiempo. De entre estos estudiosos destaca Thomas Hobbes, quien desde su obra el Leviatán popularizó el concepto de representación y sobretodo creó las bases para los que posteriormente estudiarían a la representación formal o formalista; que a su vez sería readaptada y asimilada por los estudiosos del Derecho.

Para Hobbes¹⁸ la representación partía del concepto de la autorización con la que contaba un individuo para actuar en nombre de los demás, lo que implicaba que el representante obtuviera mayores derechos respecto de los individuos comunes dentro del grupo y a la vez los representados renunciaban a algunos de esos derechos para que el primero los ejerciera por ellos. Destaca además el hecho de

¹⁸ De entre los autores que utilizaron y defendieron en cierta forma la perspectiva de Hobbes destacan Edward Said en su obra *Cultura e Imperialismo*, Ernest Barker en su obra *Principles of social & political theory* y Karl Loewenstein en su obra *Political power and the governmental process*.

que el representante una vez que había sido autorizado podría realizar una multiplicidad de funciones cuyas consecuencias tanto positivas como negativas recaerían en la totalidad de la comunidad, es decir, que él no era el responsable inmediato de las consecuencias de sus actos como autoridad.

Desde la perspectiva hobbesiana, no existe algo como la buena o mala representación, simplemente se representa o no se representa, Pitkin señala que “No existe la actividad de representar o los deberes de un representante; cualquier cosa que haga después de habersele concedido la autorización adecuada dentro de sus límites es, por definición, representar”¹⁹. De acuerdo con la autora, la representación formal a partir del estudio de Hobbes se divide en tres vertientes, la primera es la llamada *organschaft*, que proviene de la doctrina alemana; la segunda de ellas es la relativa a la democracia representativa y la tercera es la perspectiva Voegelin, creada por el autor del mismo nombre.

La representación de la *organschaft* tiene como principal exponente a Max Weber²⁰ quien considera que existe representación cuando los actos de algunos miembros del grupo son imputados al resto y cuyos efectos son vinculantes y legítimos para estos últimos, sin embargo, no basta con que exista un autorizado para actuar en nombre de todos, de hecho para que exista *organschaft*²¹ deben de existir una multiplicidad de sujetos autorizados y facultados para actuar en nombre de la comunidad en general, siendo tratados como órganos especializados dentro del grupo que cumplen una función en particular. Para los exponentes de esta escuela la representación es un elemento esencial sin el cual no pueden existir las sociedades complejas y se encuentra en todos los niveles de gobierno, así como en el desempeño o prestación de servicios de carácter público, motivo por el cual,

¹⁹ *Ibidem*, p. 42.

²⁰ El estudio realizado por Max Weber respecto a la representación se encuentra desarrollado en su obra *Wirtschaft and gesellschaft*, traducida al español como el texto titulado *Economía y sociedad*, en donde destaca la importancia de la representación dentro de las estructuras políticas ordenadas, siendo un requisito indispensable el contar con su presencia si lo que pretende un Estado en particular es promover el desarrollo y adaptación de los integrantes de su sociedad.

²¹ El concepto de *organschaft* se traduce de manera literal como el esquema de la unidad o la planeación dentro de la unidad. Para efectos de esta variante de representación se entiende como la autorización de unos miembros para que actúen y decidan por todo el resto de la comunidad y cuyas decisiones traerán aparejadas consecuencias cuyos efectos serán como si la comunidad en su totalidad actuara como uno solo.

desde un oficial de policía, un agente aduanal hasta el jefe de gobierno o de Estado de un país son en esencia representantes de la comunidad en general. Para la *organschaft* es irrelevante el medio por virtud del cual llegan a ser representantes los miembros de la comunidad, es decir, que no se ocupan de procesos de asignación y designación de los comisionados que desempeñarán algún tipo de servicio público, sino más bien de la función que deben cumplir los individuos una vez que ocupan el cargo. Desde la perspectiva de esta variante doctrinaria existen dos tipos de representación, la general que se refiere al desempeño de cualquier servicio público y la representación en sentido estricto que se refiere a quienes no sólo tienen autorización para desempeñar una función, sino que además cuentan con autoridad y poder de mando respecto al resto de la población; de esta forma la representación en sentido estricto es la ejercida por “los órganos de mando del Estado”²².

Para los defensores de la postura de la representación como elemento de la democracia representativa, a diferencia de la perspectiva de la *organschaft*, ellos no consideran como elemento único y esencial el que sean diversos los órganos autorizados para actuar en nombre de la comunidad, sino que el proceso mediante el cual ocupan los cargos los representantes sea congruente con la expresión de la comunidad en su conjunto de su deseo porque sea alguien en particular quien ocupe el cargo, siendo el medio idóneo para ello las elecciones. “La definitiva elección es aquella que coloca a un hombre en un cargo, ya que es esa elección la que le confiere autoridad y le convierte en un representante. Las elecciones son actos de investidura de autoridad”²³. Desde esta perspectiva, el elemento esencial de la representación es que la autorización con la que cuenten los individuos para actuar en nombre de la colectividad se otorgue previamente al desempeño de sus funciones y, al tratarse del ejercicio de las funciones de Estado, se realice mediante procedimientos primordialmente electorales en donde puedan verse reflejados los intereses y perspectivas de una mayoría de la sociedad, pues eso significará que

²² Fenichel Pitkin, Hannah, *ibidem*, p. 45.

²³ *Ibidem*, p. 47.

sin importar quien llegue al cargo, la sociedad estará conforme con subordinarse siempre y cuando se sigan las reglas predefinidas.

En esta variante de representación existen dos tipos de ella, la representación coordinada y la representación subordinada. La representación coordinada es aquella que surge del acuerdo de voluntades de dos o más individuos que se encuentran en una situación igual de derechos y obligaciones y cuyos efectos son inmediatos. La representación subordinada es aquella que surge de la autorización colectiva, la sesión de derechos y la aceptación de obligaciones como conjunto en función de la actuación que realicen los propios representantes.

La tercera perspectiva respecto a la representación formal es la variante Voegelin, establecida por el autor del mismo nombre Eric Voegelin²⁴, quien consideraba que no bastaba con que existiera una autorización por parte de la comunidad en su totalidad, ni que se proclamara a un individuo con la denominación y cargo de representante para que se le considerara como tal. De acuerdo con Voegelin, para que pudiera siquiera considerarse que alguien era un representante, este debía de responder al espíritu de la nación, que no era otra cosa sino la perpetua búsqueda durante el desempeño de sus funciones de satisfacer el interés general del grupo a través de las directrices básicas proveídas por éste; así, la representación contaba con un elemento trascendental que era la respuesta a estas demandas colectivas durante el desempeño del representante, que engloba, a su vez, una función más compleja dentro de los cargos públicos debido a que exige a quien se encuentra investido una gran calidad moral completamente subjetiva para satisfacer el interés de la mayoría, utilizando los recursos y ejerciendo los derechos que le fueron expresamente otorgados. A la vez menciona que la representación descriptiva es aquella que únicamente implica la autorización para actuar de determinada forma y cuyas condiciones de ejercicio del poder se encuentran limitadas por la comunidad, en donde el representante deberá ceñirse a cumplir con las funciones que le fueron

²⁴ Erich Hermann Wilhelm Vögelin fue un politólogo exiliado alemán naturalizado estadounidense que dedicó su vida a los estudios de ciencia política y que a diferencia de muchos otros autores del siglo XX, procuró vincular la doctrina a la realidad a partir de la creación de conceptos que funcionaban como puentes que permitían a partir de determinadas categorías, vincular a la ciencia con la política material. Su obra más reconocida al respecto es la llamada *Nueva ciencia de la política*, publicada en 1952.

encomendadas como si de una máquina se tratase. Por último, se refiere a la representación existencial que es aquella que sin llevarse a cabo un proceso para determinar quién ejerce el poder, existe un individuo o un conjunto de estos que cuentan con el reconocimiento de la totalidad de la comunidad y que son legitimados como los representantes del grupo.

Como podemos ver, la estructura de la representación política formal se fundó a partir de tres elementos: la existencia de un grupo organizado, la autorización por parte del grupo y la relación de supra y subordinación entre los representantes y los representados. Dentro de las variantes mencionadas destaca la perspectiva que adoptaron los gobiernos democrático-representativos desde la Ilustración y hasta nuestros días, en donde un elemento esencial además de los tres mencionados es la existencia de mecanismos o procedimientos de selección de los miembros, donde sobresalen los procesos electorales, que se convertirían en el recurso ideal utilizado por diversos Estados para conformar a las instituciones representativas de mayor jerarquía.

Sin embargo, la existencia de dichos mecanismos creados por los gobiernos para posibilitar la transición pacífica del poder en sus sistemas políticos organizados basa su estructura general en un cuarto elemento de amplia trascendencia, no solo para los nacientes Estados, sino para cada uno de los individuos que representaban el elemento social de aquellos; nos referimos a los intereses. Esta fue la base de la visión norteamericana respecto a los sistemas representativos, que terminaría siendo la piedra angular sobre la cual se constituyó la doctrina plasmada por Hamilton, Jay y Madison en *El Federalista*.

De acuerdo con su postura, no basta con que un Estado cuente con sistemas de representación mediante los cuales se faculte a un individuo o a un grupo de estos para actuar en nombre de la sociedad, si dicha actuación se sujeta únicamente a las disposiciones o restricciones establecidas por la propia ley en ordenamientos normativos. Para ellos, los representantes deben de ser electos no solamente por su calidad como actores políticos o por su utilidad como funcionarios administrativos capaces de desempeñar un cargo público en particular, también debe considerarse

la capacidad que tengan estos de actuar en función de los intereses de la sociedad, o bien, de lo que consideran es bueno para la totalidad de la nación, incluso cuando eso implique ir en contra de lo que la mayoría considera como bueno. En otras palabras, el valor de los representantes de acuerdo con la doctrina norteamericana no se encontraba en el desarrollo objetivo de sus funciones, sino en la calidad subjetiva con la que impregnaban cada una de sus determinaciones al desempeñar el cargo.

La representación política se refleja en todos los cargos públicos de elección popular, en donde los electores ceden sus derechos de intervención en las decisiones fundamentales y estructurales del desempeño y ejercicio del poder público del Estado a los representantes, cuya obligación será cumplir con dichas funciones, de manera ideal, de conformidad con los intereses de quienes le permitieron ocupar dicho cargo. Se dice que son cargos públicos pues la realización del trabajo es de carácter obligatorio y se someten a una multiplicidad de disposiciones normativas que le impiden actuar con un amplio rango de discrecionalidad en beneficio de la colectividad.

La representación política surge como una válvula de escape de los gobiernos en general, como una necesidad para responder a las grandes problemáticas a las que se enfrentaban los Estados que ya no podían contener los deseos de su sociedad por ser parte activa en la toma de decisiones políticas fundamentales del Estado, que estaban cansados de vivir bajo el mando de instituciones políticas que únicamente beneficiaban a las élites sociales y económicas en detrimento de todos aquellos que no pertenecían a esos círculos, así como que permitió solventar gran parte de las deficiencias que afligían a las naciones de la época.

Si quisiéramos conceptualizar de alguna forma a la representación política adoptada por los gobiernos modernos, podríamos decir que se trata de la investidura con la que cuenta un individuo mediante la autorización por parte de una comunidad para actuar en nombre de aquella, contando a su vez con autoridad respecto de ella que le permite desempeñar las funciones públicas para las que fue asignado, en beneficio de la colectividad. Dentro de los elementos esenciales de la

representación se encuentran: la autorización por parte de la comunidad respecto a quién o quiénes representan; la investidura de autoridad con la que cuentan estos para desempeñar sus funciones, que se traduce en la existencia de una estructura de supra y subordinación dentro de la comunidad; la preexistencia de un sistema donde hay una cesión de derechos por parte de la totalidad de la población, así como la aceptación de cargas u obligaciones en función de la actuación del representante; la existencia de límites a las posibilidades de actuación por parte del representante; y la constante búsqueda del beneficio colectivo por parte de aquel.

La representación permitió solventar una serie de deficiencias con las que contaban las formas de gobierno decadentes de la época. Fomentó que los jefes de gobierno ya no solo representaran a su Estado como un ente artificial único, sino que además representaban los deseos y aspiraciones de la población general, razón por la cual debían actuar de acuerdo a los intereses de ésta y no a los propios. Permitted el control de masas en grandes porciones territoriales. El crecimiento demográfico dejó de ser un problema, pues mediante los mecanismos adoptados por cada gobierno se garantizaba la participación de cada sujeto con derecho a ello en condiciones que progresivamente comenzaron a ser cada vez más equitativas. Tras su adopción, comienza la universalización de la posibilidad de participar de forma indirecta en la toma de decisiones fundamentales en el país y surge una apertura para la participación e involucramiento de sectores antes segregados. Fomenta la profesionalización de la función pública ya que está en manos de la sociedad elegir a los funcionarios más aptos para desempeñar los cargos públicos. Se vuelve un sistema vertical y se alejan casi por completo de la horizontalidad, cuyas cualidades se conservan principalmente para las relaciones entre individuos de carácter privado.

La representación no es un elemento que existe únicamente en los gobiernos democráticos, esta puede existir y de hecho existe en todas y cada una de las formas de gobierno, por el carácter multifacético de las funciones públicas en la organización y administración de los Estados.

Por otra parte, no debemos de confundir a la representación con la representatividad. Mientras que la primera abarca todo lo que hemos venido desarrollando en los párrafos anteriores, la representatividad, si bien se relaciona directamente con la facultad que cuenta un individuo para actuar en representación de alguien, en el ámbito de la representación política implica dos perspectivas: la primera de ellas incumbe al número de individuos que en su conjunto son representados por el representante, toda vez que fueron ellos quienes lo eligieron para desempeñar un cargo público, es decir, se trata de un criterio poblacional; y, la segunda, se refiere a lo que Voegelin trata como el elemento trascendental de la representación, es decir, a qué tan leal es en el desempeño de sus funciones a los intereses de quienes le permitieron llegar al cargo. Al efecto existe una controversia, toda vez que hay quienes afirman que una vez que el individuo desempeña el cargo público este debe de abstenerse de responder a intereses individuales o grupales restrictivos, pues no está actuando en favor de un sector determinado, sino de la comunidad en su totalidad. La representatividad tiene que ver con la capacidad que tiene un individuo que ocupa un cargo público de responder a los intereses que beneficien en mayor manera a la nación en su totalidad, pues solo así, tanto la generalidad como los sectores sociales que le permitieron ocupar el cargo, se verán beneficiados con el desempeño de su trabajo.

Democracia representativa moderna

Fue tanta la influencia de esta idea aportada por Madison, que dentro del texto constitucional de los Estados Unidos de América se refieren a su forma de gobierno como una república de gobiernos representativos. Sin embargo, ese criterio de distinción poco a poco se fue diluyendo en el entendido de que la república comenzó a considerarse no como algo distinto a la democracia, sino como una especie de la misma, pues aun cuando son los representantes quienes desempeñan la actividad política, es la totalidad de la población quien los legitima. A esta variante se le conoció como democracia representativa y es la que ha permanecido hasta nuestros días, esto claro sin mencionar la democracia liberal que surge con posterioridad tras el reconocimiento garantista que nace con la Declaración de los

Derechos del Hombre y del Ciudadano, que después evolucionaría en los Derechos Humanos, y que no debemos confundir con la economía liberal que se refiere a la apertura de mercados, el apoyo a la economía de mercado y la protección e incentivo para la acumulación en forma de propiedad privada.

Debido al éxito que tuvo Estados Unidos al independizarse y crear un documento constitucional base de su organización política, muchos países intentaron copiar su modelo y con ello crearon, de acuerdo a las condiciones particulares de cada uno de sus Estados, documentos normativos que contemplaban una estructura orgánica estatal similar. Esta fue la reivindicación de los órdenes democráticos, sin embargo, el costo había sido grande considerando que modificó completamente su esencia, conservando únicamente el origen o la fuente de su legitimidad, es decir, la población que pertenecía al Estado.

Gracias a la transformación del sistema horizontal a uno vertical se pudo solucionar la problemática del crecimiento poblacional y territorial que habían padecido los gobiernos de la antigüedad y que atentaban contra la participación de los ciudadanos; ahora se conservaba la posibilidad de tomar parte en las decisiones políticas del país, pero de forma indirecta, haciendo también de la actividad política una más ordenada. Se deja a un lado el azar para abrir paso a procesos electorales que permitieran que fuera la ciudadanía la que determinara quién sería el candidato más apto de acuerdo con criterios personales y, lo más importante, se transforma de un sistema de desconfianza a uno de confianza, en donde los representantes cuentan con un amplio espectro de acción, aun cuando no siempre se conduzcan de la mejor manera, puesto que ya ocupan el cargo, legitimados por una mayoría.

Este es, en esencia, el proceso de transformación que ha sufrido la democracia hasta nuestros días. Como podemos apreciar, su desarrollo tiene ya siglos de contexto y aunque ha modificado su estructura con el tiempo, es precisamente eso lo que hace de la democracia una de las formas de gobierno más aptas; esto es porque existen múltiples puntos de vista y serán estos los que definan el rumbo del desarrollo nacional, en orden a lo que la mayoría considera como funcional o necesario. Si quisiéramos aportar una definición propia de democracia tendríamos

que hacer unas aclaraciones de inicio. En primer lugar, que el concepto etimológicamente hablando no alcanza a abarcar todo lo que representa; en segundo lugar, que obtendremos una definición en función del punto de vista desde el que partamos y, en tercer lugar, que existen elementos esenciales que la definen.

De esta manera, podemos establecer que, desde una perspectiva general, la democracia es una forma de gobierno cuya característica principal es que la soberanía reside en el pueblo y que es ejercida mediante procesos y procedimientos previamente establecidos por voluntad del mismo, cuyos integrantes conviven en condiciones de igualdad y libertad que les permiten tomar parte en la actividad política del país. Es por esto que un estudio democrático no puede alejarse del carácter jurídico y político pues es esta la esencia del Derecho Constitucional. Como señala Carl Schmitt en su concepto absoluto de constitución que no es otra cosa sino una manera especial de organización política y social. “Dado que en la realidad social no puede existir ninguna ordenación sin relaciones de supra y subordinación, la Constitución significará, desde este punto de vista, el modo concreto en que se dan estas relaciones. La Constitución es, por tanto, la forma especial de dominio que afecta a cada Estado y que no puede separarse de él, por ejemplo: Monarquía, Aristocracia o Democracia”²⁵.

Su perspectiva es producto de un fenómeno particular que ocurriría desde el siglo XVIII y hasta la actualidad: la prevalencia del sistema democrático y del sistema constitucional. Independientemente de la evolución que tuvieron las escuelas jurídicas a partir de entonces, es una realidad innegable que el triunfo del sistema democrático liberal dio como resultado una permanente búsqueda por satisfacer las necesidades de la mayoría, quedando plasmados esos ideales y deseos en ordenamientos que serían de observancia general para todos los que formaran parte de los Estados. A su vez, estos debían de contar con textos normativos que contemplaran un catálogo de derechos y libertades cuyo ejercicio, respeto y protección quedara amparado por las leyes en general.

²⁵ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, 5ª reimpresión, Madrid, Alianza, 2006, p. 31.

Democracia Constitucional

Como consecuencia de lo anterior, aunado al auge que adquirió el positivismo jurídico a partir del siglo XIX, se comienza a generar una diversa categoría sobre la forma de gobierno democrática conocida como democracia constitucional. Se trata del modelo de gobierno con mayor vigencia en la actualidad alrededor del mundo; cuenta con una dualidad en cuanto a su origen y naturaleza. Por un lado, se trata de un producto de un Estado constitucional y por el otro se trata de un producto de un sistema democrático. Al convertirse en ese enlace o conexión entre dos sistemas distintos, surge la necesidad de que cuente con características definidas que marquen el rumbo de su desarrollo y evolución.

Estas tendencias definieron una serie de nuevas corrientes dentro de los estudios filosóficos y jurídicos. Quizá una de las más respaldadas en la actualidad, específicamente en nuestro país, es la del denominado neoconstitucionalismo, basado en el pensamiento de Norberto Bobbio y de Luigi Ferrajoli, su discípulo, que consideran que los regímenes democráticos sufrieron un cambio crucial luego de la segunda mitad del siglo XX. Ya no sólo se trataba de gobiernos basados en sistemas constitucionales rígidos, ahora el objetivo era configurar sistemas garantistas y de protección de derechos fundamentales, que colocaran la dignidad de las personas por encima de las demás disposiciones que pudieran regir al Estado en cuestión²⁶.

A su vez, la base de esta corriente radica en las limitantes que se aplican a los ejercicios democráticos. Por un lado, tenemos el reconocimiento de una sociedad o de un pueblo soberano dentro de un Estado y, por el otro, nos encontramos con restricciones específicas a los actos que estos pudieran emitir o respaldar como una masa, ya sea dentro de un debate o en una elección. En otras palabras, la base del neoconstitucionalismo y de la denominada democracia constitucional radica en la serie de mecanismos de control que permiten hacer efectivo el ejercicio de un conjunto de derechos, que se encuentran por encima de las disposiciones de corte

²⁶ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, traducción de Miguel Carbonell, México, Trotta, 2008, p. 28.

democrático y de las propias decisiones de Estado; se trata, así, de un ejercicio de control constitucional permanente.

Investigadores de actualidad en México, como Pedro Salazar, consideran que la democracia constitucional se trata de una forma de organización política y social, definida como un andamiaje que une o conjuga a las instituciones tradicionales del pensamiento constitucional (constitución escrita, derechos fundamentales, división de poderes, mecanismos de garantía y protección de derechos, control de constitucionalidad, entre otros), con instituciones de tradición del pensamiento democrático (voto libre, regla de la mayoría, protección a las minorías), cuya finalidad es permitir que las personas que conforman una colectividad política participen de alguna manera de forma directa o a través de sus representantes en la adopción de las decisiones colectivas de su comunidad²⁷.

Aun cuando en función del sistema constitucional que se trate existirán elementos diversos, hay ciertas instituciones que deben estar presentes para hablar de democracia constitucional. Por el lado del constitucionalismo, deben existir derechos fundamentales como elemento sustantivo básico; un sistema reconocido de división de poderes como mecanismo primigenio de limitación del poder; y, medios de control de constitucionalidad de las leyes a cargo del Poder Judicial. Por el lado de la democracia, debe existir una garantía de voto igual y libre, así como diversidad en cuanto a las opciones políticas, reconocimiento de la regla de la mayoría y protección de los derechos de las minorías.

Pero esta no es la primera vez que aparece el concepto de democracia constitucional. De hecho, ese es un término acuñado por Krause y Loewenstein, así como estudiado por el propio Luigi Ferrajoli, para referirse a una forma de gobierno caracterizada porque encuentra su génesis en un documento normativo supremo conocido o catalogado como constitución, entre cuyas cualidades destacan que cuenta con participación política universal, tanto cuantitativa como cualitativa dentro de su sociedad, garantía de ejercicio y protección de derechos fundamentales,

²⁷ Salazar, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

pluralismo político, es decir, contar con diversas opciones para elegir representantes o bien, que exista un amplio espectro de acción política para el elemento social del Estado, principio mayoritario, separación orgánica de funciones y representación política.

La situación particular a la que se enfrentan las democracias constitucionales es que se trata del producto de dos sistemas cuya característica principal es la flexibilidad en función de lo que la mayoría considere como viable y válido. Esto es debido a que, tanto el Derecho como los sistemas democráticos, son fenómenos sociales y las necesidades que pretenden satisfacer no siempre aumentan o se desarrollan al mismo ritmo que la actualización de los sistemas constitucionales y normativos en general, quedando muchas veces rezagado y generando inconformidad en quienes se rigen por tales.

Lo anterior es consecuencia de que, incluso cuando el objetivo del surgimiento de esta variante democrática ha sido encontrar un punto de convergencia entre los ámbitos ontológico y deontológico de esos dos sistemas, la realidad siempre sobrepasa en cuanto a demandas todo aquello que jurídicamente se puede establecer, sin mencionar que un sistema no siempre va a ser bien recibido por la mayoría; motivo que ralentiza el desarrollo de las propias instituciones contempladas dentro de los sistemas democrático-constitucionales vigentes, ocasionando un detrimento inmediato en la aceptación social que se tenga sobre aquellos. Por supuesto que existen otras razones que pueden llegar a generar una imagen de desconfianza respecto a estos sistemas tales como la fluctuación en los mercados, el mal manejo de la administración pública, conductas y actos de corrupción e incluso la influencia de los medios de comunicación, por mencionar algunos; sin embargo, en ocasiones la manera en que jurídicamente se encuentran reguladas ciertas instituciones es lo que puede provocar un ambiente discordante con la evolución de un Estado, es decir, cuando el sistema jurídico resulta inflexible en cuanto al reajuste de sus disposiciones por motivos diversos.

Una característica particular de las democracias constitucionales actuales es que combinan elementos tanto de la democracia directa como de la democracia

indirecta. En el caso de los elementos característicos de la democracia directa podemos mencionar el hecho de que para ciertos procedimientos de toma de decisiones la ciudadanía tiene la posibilidad de pronunciarse de manera directa sobre lo que considera es conveniente y lo que no, fortaleciendo así el vínculo entre la ciudadanía y el desarrollo nacional. A los Estados que han buscado fomentar este tipo de participación política se les conoce como Estados abiertos, debido a que abren la toma de decisiones políticas, incluso las fundamentales, al arbitrio de la comunidad en general. Por otra parte, si queremos hablar de los elementos pertenecientes a la democracia indirecta podemos destacar la elección de representantes para ocupar los cargos públicos, que cuentan generalmente con sistemas elaborados y preestablecidos para el intercambio de sus elementos, en donde la ciudadanía determina de acuerdo con sus intereses particulares quién considera que puede desempeñar las funciones de la forma más óptima.

El ideal de una democracia constitucional es contar con todos esos elementos esenciales, tanto de los sistemas constitucionales como de los sistemas democráticos, y buscar la forma de que al menos esos pilares se encuentren en constante adaptación y mejoramiento para cumplir de mejor manera con las funciones de Estado, fomentar la participación de la sociedad en la toma de decisiones ya sea de forma directa o indirecta y crear una ruta de desarrollo y evolución respondiendo a los intereses o necesidades de la mayoría de sus miembros.

De esta forma podemos comprender que la existencia de una democracia constitucional no depende de las clasificaciones cotidianas democráticas, es decir, directas o representativas, puesto que estas se adaptan a las condiciones históricas e inmediatas que se viven durante la evolución política y social del Estado al que regula, después de todo se trata de un fenómeno social y como tal es flexible y adaptativo, en función de los objetivos de crecimiento nacionales y, por ende, no debemos sorprendernos de que en estas se adopten formas de participación política de una u otra variante democrática para solventar deficiencias existentes. Cuando existen elementos constitucionalmente contemplados que no cumplen con los

objetivos para los que fueron creados, es necesario que exista una modificación normativa inmediata que, incluso inspirada en modelos diversos al nacional, cuenten con las cualidades necesarias para obtener el mayor provecho de tales instancias; recordemos que el Derecho no es sólo un producto cultural, sino también es un modificador ideológico y por esto se trata de un instrumento para modificar axiológicamente los criterios culturales, por más arraigados que se encuentren, gracias a su carácter coactivo, recurso necesario para superar y solventar las deficiencias del sistema.

Pero al igual que con los sistemas democráticos ordinarios, las democracias constitucionales requieren un grado de educación mínimo por parte de sus integrantes. Una sociedad consciente será más exigente y tendrá la capacidad de discernir entre lo que es benéfico y lo que es perjudicial para el Estado, permitiendo en algún momento reconocer o castigar de forma inmediata las conductas realizadas por los representantes, llegando en dado caso a involucrarse de una forma más directa en la toma de decisiones políticas en general, de acuerdo con los recursos de participación con los que cuenten, pudiendo incluso influir en la creación y ampliación de este tipo de derechos a su favor.

Un elemento esencial dentro de las democracias constitucionales representativas como es el caso de México, es contar con instituciones que fomenten la libre competencia dentro de las contiendas políticas, así como una variedad de alternativas que permitan a los sujetos, desde un carácter subjetivo, elegir a las opciones que consideren más viables para que ocupen los cargos públicos, resultando en elementos esenciales, quizá la columna vertebral del sistema jurídico político del país. Nos referimos a los partidos políticos.

Partidos políticos

Resulta casi imposible pensar en la existencia y sostenimiento de una democracia constitucional como las que concurren en la actualidad, sin hacer una referencia obligada a una institución esencial en las mismas: los partidos políticos. Esto es debido a que se han convertido en el medio por excelencia que vincula la actividad política del Estado con la sociedad que lo integra; sin embargo, esto no siempre fue así.

Para comenzar debemos entender que el concepto de partidos no siempre ha tenido la misma acepción. De acuerdo con Maurice Duverger, es debido a la constante utilización del concepto que podemos encontrarnos con partidos que hacían referencia a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas; a partidos que representaban clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en Italia durante la época renacentista; a partidos que representaban a los clubes de diputados en las asambleas revolucionarias; o bien, a partidos que representaban a los comités preparatorios de las elecciones censatarias en los primeros intentos de monarquías constitucionales, llegando hasta los actuales partidos constituidos por organizaciones de individuos que ordenan la opinión pública en los diversos tipos de gobierno.²⁸

Aun cuando lo que representa el concepto de partidos varía conforme a la época en la que nos refiramos a ellos, en realidad existe una constante en cada uno de estos y es el hecho de que desde un principio se trataba de estructuras que organizaban en diversos bloques la opinión pública y fomentaban el ejercicio del poder.

Sin embargo, comprender el rol que tienen los partidos políticos no es tan fácil como parece. Esto se debe a que la perspectiva que se ha tenido sobre ellos como un elemento fundamental en la organización y ejercicio del poder público no ha sido la misma que en la actualidad.

²⁸ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 15.

Concepto de partidos políticos

Dependiendo de la época en la que realicemos el estudio respecto a estas instituciones, será el concepto que encontremos que den a tales. Esto también se verá influenciado por la región a la que pertenece el autor al que hagamos referencia.

Como ejemplo de ello encontramos a Edmund Burke quien, en 1770, definió el concepto de partido político como “un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante acciones conjuntas, el interés nacional, sobre la base de algún principio determinado en el que todos están de acuerdo”²⁹.

Por otro lado, Robert Huckshorn se refiere a los partidos políticos como “Grupos autónomos de ciudadanos que tienen como fin hacer nominaciones de candidatos y contender en procesos electorales con la expectativa de ganar posiciones públicas de poder en las estructuras del Estado, y dirigir desde ellas las instituciones públicas.”³⁰

Para Giovanni Sartori, los partidos políticos son “Grupos autónomos de ciudadanos que tienen como fin hacer nominaciones de candidatos y contender en procesos electorales con la expectativa de ganar posiciones públicas de poder en las estructuras del Estado, y dirigir desde ellas las instituciones públicas”³¹. Cabe aclarar que esta definición la hace de manera superficial, puesto que posteriormente busca demostrar que los partidos políticos son más que solo agrupaciones que siembran el odio entre los contendientes para ocupar los cargos públicos, así como entre la sociedad misma.

Múltiples son las definiciones que podremos encontrar respecto a los partidos políticos y el contenido de las mismas se puede clasificar en tres enfoques generales. El primero de ellos es un enfoque funcionalista, a partir del cual los partidos políticos se conciben como meros actores del sistema político y

²⁹ Ackerman, John, *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 294.

³⁰ *Ídem*.

³¹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, México, alianza, 2005, p. 16.

representantes de la sociedad, teniendo como función principal la integración, articulación y promoción de tales ideales ante la administración pública. El segundo de ellos es el enfoque racionalista, que los identifica como verdaderos entes independientes con recursos ideológicos suficientes para poder acumular recursos humanos, en función de directrices objetivas, para poder lograr con ese respaldo social la conquista del poder público. Por último, está el enfoque normativista, que identifica a los partidos políticos como entidades orgánicas del sistema jurídico de un Estado particular, cuya función es crear identidad social a partir de cargas ideológicas, las cuales se verán representadas en su actuar al conquistar el poder, funcionando en orden a las bases programáticas que hayan ofrecido como medio para conseguir sus objetivos.

Independientemente de esta clasificación de definiciones, si queremos encontrar una propia al respecto tendríamos que utilizar los recursos que cada uno de los enfoques proporciona. De esta manera podemos entender por partidos políticos a las entidades jurídicamente constituidas, cuyo objetivo es el fomentar la vinculación social en la vida política de un Estado a través de plataformas ideológicas, planes de acción y sistemas de captación de recursos humanos, para conseguir así la conquista del poder público y el desarrollo nacional en función de intereses tanto individuales, colectivos y generales.

Origen de los partidos políticos

Como lo mencionamos anteriormente, definir el origen de los partidos no es sencillo, considerando que el concepto se utilizaba para tratar diversas figuras, todas relacionadas con el ejercicio del poder. Sin embargo, lo que sí podemos hacer es definir el momento en que surgen los partidos políticos modernos.

El origen de estos partidos no es algo que ocurre de forma instantánea, sino que más bien se trata de un fenómeno de desarrollo progresivo. Al igual que el estudio de los fenómenos democráticos desde una perspectiva descriptiva, podemos definir dos momentos de desarrollo principales en los partidos políticos y clasificarlos en

función de su origen, dependiendo del desarrollo intraparlamentario o del extraparlamentario.

El origen principal de los partidos políticos entonces está vinculado de forma directa con el triunfo de los sistemas parlamentarios y su fortalecimiento dentro de los Estados liberales. Si quisiéramos definir momentos de manera tajante podríamos decir que los partidos políticos encuentran su génesis en Inglaterra y en Estados Unidos de América.

En Inglaterra aparecen con el triunfo y adopción de la *Reform Act* de 1832, que se trataba de una ley elaborada para corregir los abusos que habían subsistido en cuanto a la elección de los miembros que integraban la Cámara de los Comunes en el Parlamento. Para entonces existían en el Parlamento dos facciones políticas dominantes: los *Torys* (cuyo significado literal es bandolero), que era la forma despectiva en la que se referían al bloque conservador británico; y los *Whigs* (cuyo concepto se utilizaba para hablar del *kirk party* o partido de la iglesia), forma despectiva para referirse al bloque Liberal Británico, de origen presbiteriano.

Liderados por el Primer Ministro Lord Grey, los *Whigs* presentaron una propuesta de reforma que buscaba otorgar bancas o escaños a las grandes ciudades que habían surgido con posterioridad a la Revolución Industrial, dentro de la Cámara de los Comunes, retirando bancas o escaños de los “burgos podridos”, que eran ciudades que habían quedado despobladas tras la propia revolución y que eran de origen medieval. La razón de esta búsqueda de eliminación de bancas era debido a que, en la mayoría de las ocasiones, los *Torys* y los que estaban a favor de Pitt utilizaban esas bancas y las ocupaban con representantes que ni siquiera pertenecían a esa región, dejando en condiciones de desigualdad a la oposición. Aun cuando la iniciativa tuvo una fuerte oposición por parte de los conservadores, en particular los pertenecientes a la Cámara de los Lores, la presión social fue todavía mayor y no tuvieron otra opción más que aceptarla.

Si bien este documento no incluía como tal una mención específica respecto a los partidos políticos, sí representó un gran triunfo para una agrupación parlamentaria que fortalecería los cimientos de su vínculo y les permitiría unirse, ya no sólo con

fines inmediatos, sino con sistemas axiológicos e ideales en cuanto a su ruta de trabajo y desempeño de funciones.

Por otra parte, en Estados Unidos de América, el desarrollo de los partidos políticos tiene lugar desde 1788. Su génesis más que contar con un origen de carácter ideológico, como ocurrió en Inglaterra, tenía un origen a partir de un conflicto entre las diversas clases políticas que participaban en el medio institucional de entonces. Esto ocurre con el debate generado durante el mandato de George Washington, entre Alexander Hamilton y Thomas Jefferson.

De origen, el conflicto versaba principalmente en intereses de carácter económico, sobre la ruta de desarrollo en este ámbito que tendrían los Estados Unidos. Por un lado, Hamilton, en alianza con John Adams, buscaba un sistema de gobierno centralizado poderoso, cuya finalidad por encima de cualquier otra cosa era la protección de los intereses económicos de los empresarios estadounidenses, así como la generación de un vínculo fuerte entre Estados Unidos e Inglaterra; al grupo parlamentario que surgió a partir de su movimiento se conoció como el bloque federalista, conformado principalmente por miembros de las élites políticas y económicas del país. Por otra parte, Jefferson que, aunque en un principio no quería realizar campañas políticas, terminó por hacerlo para lograr obtener una mayor influencia en el Congreso y en los estados. Dentro de sus objetivos se encontraba el contar con un gobierno federal de acción limitada, fomentando el desarrollo del ámbito agrícola y las relaciones más inmediatas con la Francia liberal; ya formado un bloque en el Congreso se les conoció como los demócratas republicanos. Para el año de 1800, el grupo federalista desaparecería y el dominio político estaría en favor de los demócratas republicanos.

A partir de entonces el desarrollo de los partidos en Estados Unidos vivió cinco transformaciones esenciales, pero como el objeto del presente estudio no es hacer referencia a éste, sólo mencionaremos que hasta la fecha podríamos decir que el origen del sistema de partidos moderno como lo conocemos en la mayor parte de las naciones encuentra su origen en el modelo norteamericano, sin embargo no todos tuvieron un proceso de desarrollo similar, pues esto siempre es en orden a

las características particulares de cada nación, en donde se adopta esta figura de participación y representación política.

Maurice Duverger señala que los partidos políticos en general encuentran sus primeras etapas de desarrollo dentro de la organización parlamentaria. De acuerdo con él, el triunfo de las facciones políticas permite que existan sistemas parlamentarios y dentro de estos surgirán comités o bloques políticos que a su vez comenzarán forzosamente, desde una perspectiva de intereses inmediatos, a agrupar a diversos individuos que compartan determinado catálogo de ideales y objetivos, que sólo podrán llevarse a cabo con un mayor número de simpatizantes dentro del propio Parlamento.

Es así como surge el primer tipo de partidos políticos, aquellos que nacen en el seno del Parlamento. Cabe destacar que su origen o motivos del vínculo pueden ser variados, desde la identidad territorial, por pertenecer a una misma región, como ocurrió con los bretones durante la Asamblea Constituyente francesa de 1789, que más tarde se convertirían en los Jacobinos; por coincidir ideológicamente entre ellos, como ocurrió en Inglaterra con los *Whigs*; por tener intereses en común, como es el propio acceso a los cargos públicos para ejercer el poder, tal es el caso de los partidos políticos que surgieron de bloques parlamentarios únicamente con el objetivo de ocupar los cargos de representación proporcional.

Sin embargo, como resultado de todo lo anterior, muchas veces no surge de inmediato un partido político, sino más bien se comienzan a conformar comités electorales regionales que son instancias que se encargan de aglutinar la opinión pública en función de determinadas corrientes de pensamiento, valores u objetivos, cuyo origen generalmente se encuentra en la universalización del sufragio, que permite entrar a la contienda política a nuevos actores o bloques sociales que tienen la necesidad de ser representados y escuchados como unidad y no como elementos dispersos.

Sin embargo, los comités también pueden aparecer por una transformación axiológica general en la población, cuando resulta necesario que quienes ejercen los cargos públicos escuchen las demandas de la sociedad en general. Una forma

común de manipular la consciencia social es a través de los medios de comunicación, que desde el propio origen de los parlamentos ya realizaban campañas publicitarias en función de las corrientes políticas a las que apoyaban.

Como ya lo mencionamos, los comités a veces resultan ser precursores a un partido político, pero también se presenta el caso de que es un partido político como tal el que solicita la creación de comités regionales que acumulen la opinión pública a favor suyo en zonas diversas a las que representan, para así aumentar su dominio político, sobre todo en lo que respecta al Parlamento o Poder Legislativo.

Es así como los partidos políticos de creación interna comienzan a obtener apoyo social mayor y con ello se fortalecen como grupo dentro del poder, pues aseguran su permanencia en el mismo.

Los partidos de creación intraparlamentaria cuentan con ciertas características generales. En primer lugar, la influencia de los representantes, es decir, de aquellos que en ese momento ocupan cargos públicos es muy amplia debido a que son ellos finalmente quienes pueden actuar de determinada forma. En segundo lugar, el vínculo ideológico entre ellos generalmente no es tan grande y se unen más bien por intereses en común, en particular, el mantener un dominio institucional y tener permanencia en el poder público. Además, existe una tendencia a limitar las posibilidades de acción de sus comités regionales en función de lo que consideran conveniente quienes ocupan los cargos, haciendo las veces de un poder centralizado.

Estos partidos son, en la mayoría de los casos, la versión primigenia de los partidos políticos en una nación que apenas utiliza este recurso como elemento de aglutinación de opinión pública y como medio para acceder a los cargos de elección popular.

Cuando en un Estado ya existe un sistema de partidos funcional, cuando cuenta con opciones políticas, generalmente de la primera variante, es entonces que comienzan a aparecer partidos de fuentes diversas al parlamento, es decir, partidos que sin ocupar cargos de elección popular se constituyen como tales para en

determinado momento hacerse del poder. A estos se les conoce como partidos de origen exterior o extra parlamentarios.

La diferencia con los primeros es que estos encuentran su origen en comités regionales, que poco a poco comienzan a aglutinar la opinión pública de diversos sectores, que generalmente son nuevos dentro de la contienda electoral, gracias a la universalización del sufragio y a campañas, cuyo elemento principal es la identidad ideológica, por encima de los intereses. Incluso este tipo de agrupaciones en ocasiones prefieren mantenerse al margen de las contiendas electorales hasta conseguir un mayor número de simpatizantes, generalmente siendo más notorios aquellos que adoptan el rol de la oposición. Además, en estos partidos es común que la influencia de los representantes se vea limitada a lo que el comité determine como plan de acción y, salir de ese margen, puede implicar la exclusión del propio partido.

Esas son las dos grandes etapas de desarrollo de los partidos políticos modernos y que ocurren generalmente en cada Estado que adopta esta forma de representación política. En ocasiones la evolución de un sistema de partidos no sigue este proceso debido a que su contexto les permite entrar de lleno con un sistema elaborado, sin pasar por la etapa primigenia, producto de la imitación de sistemas que ya cuentan con instituciones más avanzadas y que encuentran en estas una solución a la falta de representatividad en su nación como Estados nuevos.

Debate respecto a la adopción de los partidos políticos

Si bien lo mencionado anteriormente es la manera en que se originaron los partidos políticos modernos, su conceptualización no siempre fue la misma y su desarrollo en este ámbito no fue paralelo a su adopción pragmática.

Los partidos políticos no han existido siempre como organizadores de la vida política de las sociedades, y por ende es viable suponer que estos no son eternos o esenciales para la existencia y funcionamiento de la vida colectiva. A pesar de que los partidos políticos en la actualidad son entidades fundamentales para el desarrollo y desempeño de las actividades democráticas en la mayoría de las

naciones, lo cierto es que no siempre tuvieron la misma aceptación, de hecho, en un principio se consideraron como instituciones nocivas para el desarrollo de los sistemas democráticos.

Entre quienes se oponían a la adopción de los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad y las instituciones del Estado se encontraba David Hume, quien de manera tajante determinó que los partidos políticos eran grupos facciosos que sembraban, tanto en los parlamentos como en la sociedad en general, el odio y la confrontación, radicalizando criterios ideológicos y atentando contra la moral y los principios colectivos.³²

Por otra parte, para James Madison los partidos políticos, a pesar de contar con lo que él llama espíritu de partido, que no era otra cosa sino una inclinación egoísta que conducía al sectarismo, la realidad es que también abrían paso al debate público y fomentaban el crecimiento del interés de la población en general respecto a la vida política del país, logrando así que una mayor cantidad de individuos propusieran ideas de desarrollo en beneficio de la colectividad.

Sin embargo, había quienes veían en los partidos políticos una verdadera posibilidad de organización política dentro del Estado, confiando por completo en la buena fe institucional y social. Tal es el caso de Edmund Burke, quien considera que los partidos políticos son “conjuntos de ciudadanos que buscan por encima de todo que prevalezca el interés general de la sociedad”³³, quedando esto por encima de cualquier criterio negativo que pudiera traer consigo la adopción de los mismos.

Fue, de hecho, esta última definición, la que inspiró la adopción del sistema de partidos en los Estados Unidos en algún momento y que más tarde sería una de las maneras de justificar su adopción en otros países que imitaron el modelo estadounidense.

La razón del por qué existían autores con dos perspectivas tan opuestas unos respecto de otros tiene que ver, en la mayoría de los casos, con su país e incluso

³² Hume, David, *Ensayos morales y literarios*, España, Tecnos, 2008, pp.210-256.

³³ *Ídem*.

continente de origen. Generalmente quienes se oponían a la adopción de sistemas de representación política partidista era debido a que provenían de Estados de corte centralista e incluso monarquías, en donde se buscaba concentrar la mayor cantidad de poder posible en pocas instituciones, mientras que la admisión de los partidos políticos fomentaba todo lo contrario, pues diluía la posibilidad de acceder al poder y el ejercicio del mismo en diversos grupos de competidores políticos, lo que atentaba contra los regímenes centralistas y creaba tendencias democráticas, incluso cuando los propios Estados no se consideraban gobernados de esa manera.

Mientras que para unos representaba un riesgo o un atentado institucional pues se buscaba precisamente la concentración del ejercicio del poder público, otros veían en ellos la posibilidad de dar voz a las demandas e ideales de diversos grupos que integraban a la sociedad y a la nación en general. De esta forma, poco a poco fue comenzando su proceso de legitimación en donde se dio una transición relativamente rápida desde la intolerancia a la tolerancia sobre la diversidad ideológica, así como una vinculación inmediata de la sociedad en la vida política y pública del Estado, que buscaba a través de estos medios la realización de sus ideales de desarrollo nacional.

Fue la transición política y el debate público generado luego de la independencia de los Estados Unidos de América lo que fomentó la adopción de estos sistemas de representación, situación que se vio definida desde el momento en que decidieron constituirse como una república federal, en donde prevalecieron quienes buscaban ampliar los márgenes de influencia del poder popular sobre quienes querían restringirlo; y que se fortalecería todavía más durante el conflicto suscitado dentro del predominio político republicano-democrático.

De esta forma, comenzaron a aceptarse los partidos políticos al comprenderse que el hecho de que fueran organismos que permitieran la acumulación de individuos con identidad ideológica en diversos bloques no constituía una afectación, deterioro o perturbación al desarrollo del orden político dentro del Estado, sino que, por el contrario, fomentaba su evolución y crecimiento.

Cabe destacar un detalle importante y es que los partidos políticos no comenzaron siendo un instrumento de representación democrática, sino uno de representación aristocrática. Eran las élites sociales, económicas y políticas quienes los integraban y no fueron verdaderamente democráticos, hasta que se universalizó la posibilidad de que una mayor cantidad de sectores populares participaran en la vida política.

Es por ello que, es posible afirmar, que existen cinco factores que permitieron la permanencia y trascendencia de los partidos políticos en la vida institucional de los Estados. En primer lugar, se encuentra el cambio ideológico de la sociedad, de tener como ideales a gobiernos centralizados poderosos que tomen las decisiones por ellos surge la necesidad de formar parte de ese proceso de decisión y, por ende, se busca un margen mayor de influencia política; en segundo lugar, es la adopción formal de sistemas políticos con características o tendencias democráticas, aun cuando su gobierno no se reconozca como tal; en tercer lugar, debe existir una garantía de protección a los derechos de libertad de expresión y asociación; en cuarto lugar, que exista una forma viable, aunque sea precaria, de garantía o de reconocimiento de derechos político-electorales que traerán como consecuencia la quinta característica, que no es otra cosa sino la paulatina universalización del sufragio tanto activo como pasivo, fomentando así la participación, reconocimiento e influencia en determinado momento de la mayor cantidad posible de sectores de la sociedad que conforma a la nación, ya sean de diversas razas, géneros, situación económica, entre otros.

Es así como los partidos políticos pasan de ser organizaciones cuyo vínculo entre sus miembros no es más que uno meramente consensual, a auténticos instrumentos de movilización y organización política, permitiendo que, a través de sus propuestas, proyectos de desarrollo y candidatos, la ciudadanía se interese, vincule y tome parte de las decisiones públicas a través de algún grado de participación. En palabras de Franz Neumann, “convierten en su función principal el representar los diversos intereses nacionales, sectoriales e individuales”³⁴.

³⁴ Neumann, Franz, *El estado democrático y el estado autoritario: ensayos sobre teoría política y legal*, Argentina, Paidós, 1968, p. 139.

Una vez que un Estado reconoce y fomenta la participación de partidos políticos, ya sean estos de naturaleza privada o bien de naturaleza pública, podrá beneficiarse de su mera existencia, facilitando la manera en que se organizan, integran y funcionan las instituciones públicas, así como la sociedad misma.

Beneficios de contar con partidos políticos

Las circunstancias en las que surgen los partidos son esenciales para definir sus características, así como las tareas principales que se dedican a cumplir. Sin embargo, la mera admisión de los partidos políticos como actores y medios políticos ya cumple con determinadas funciones por sí misma. Una de ellas, sino la más importante, es que fomenta la institucionalización de los gobiernos.

Generalmente, con la creación de un nuevo Estado, surgen conflictos respecto a la forma en que se administrarán y gobernarán. Cuando ese tipo de conflictos se dan en sociedades que no cuentan con medios idóneos para resolver conflictos de carácter político, la tendencia es que los diversos bloques busquen imponer su visión de orden nacional, muchas veces mediante represión bélica, eliminando a la oposición.

El contar con partidos fomenta que los Estados desarrollen mecanismos de organización social y política que permitan que la competencia para acceder al poder público sea por medios legalmente aceptados, evitando en mayor medida la búsqueda de la conquista política por medios que pongan en riesgo la propia estabilidad del país. A ese fenómeno de evolución orgánica fomentada por los partidos políticos se le conoce como proceso de institucionalización.

La institucionalización, de acuerdo con Paoli Bolio, es “el proceso por el que se crean, establecen y perduran por un tiempo prolongado entidades que regulan las relaciones entre los individuos y los grupos humanos en torno de un objeto”³⁵, a su vez esta institucionalización definirá su ruta de desarrollo en función de los cambios

³⁵ Paoli Bolio, Francisco J. y FARRERA BRAVO, Gonzalo, *Partidos y sistemas de partidos: experiencias comparadas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 13.

que se presenten en una sociedad predeterminada y eso implica que no siempre tengan las mismas características en uno u otro Estado.

Dentro de los sistemas democráticos constitucionales, la institucionalización sólo se considera alcanzada hasta que existe una referencia a tales cambios en un marco jurídico de aplicación general para todos. Cuando los partidos políticos logran permear como institución elemental en un Estado es común que su regulación se defina por determinado sistema de control normativo.

A pesar de ello y de las variantes que pudieran tener entre uno y otro país, existen características comunes que comparten todos los partidos políticos modernos. Anthony King señala que los partidos políticos cuentan con seis funciones básicas o esenciales.³⁶

En primer lugar, los partidos políticos incentivan el voto ciudadano. Esto no quiere decir que los partidos participan como la institución organizadora de los procesos electorales, sino que más bien son quienes fomentan que exista un deseo colectivo en la sociedad para tomar parte en los procesos electorales de un Estado determinado. Lo anterior se logra a través de diversos medios tales como son las propuestas propias del partido que siempre serán de conformidad con determinado sistema de principios y valores promovidos por el mismo, candidatos en los que los ciudadanos encuentren cierto grado de identidad, y, a través de sus planes de acción, una vez que sus representantes ocupen cargos de elección popular.

En segundo lugar, los partidos cumplen una función de Integración y movilización de la ciudadanía. Esto es debido a que, desde la adopción de los partidos políticos modernos, su función principal y su utilidad primigenia es, en palabras de Neumann, “organizar al caótico electorado con la finalidad de que el pueblo participe políticamente”³⁷. Esto se debe a que, uno de los más comunes ámbitos de desarrollo democrático, tiene que ver con la universalización de la posibilidad de participar en

³⁶ King, Anthony, “Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections” en *Polity*, N° 2, Estados Unidos de América, University of Chicago Press, 1969, pp 111-141.

³⁷ Neumann, S., “Toward a Comparative Study of Political Parties”, en *Comparative Government*, Inglaterra, Blondel J., 1969, p. 69.

la toma de decisiones políticas, de esta manera los partidos deben de surgir, o bien, adaptar sus características originales en función de coincidencias que pudieran tener ideológicamente hablando con los grupos emergentes que ingresan a la vida y contienda política. Cuando los partidos existentes no pueden cumplir con los ideales de los nuevos sectores sociales que intervienen en estos procesos, surge la necesidad de que nazcan nuevos partidos que logren representar a dichos grupos. A este fenómeno se le conoce como desarrollo del mercado político.

En tercer lugar, los partidos políticos son los principales reclutadores y generadores de líderes políticos. Un elemento esencial dentro de los sistemas democráticos es la existencia de líderes en quienes la sociedad encuentre una afinidad más inmediata, que les permita vincularse fácilmente con aquellos y sus ideales. Llega a ser difícil que un candidato de partido resulte exitoso en macro procesos electorales cuando no cuenta con la calidad de un líder, aun cuando su sistema publicitario sea robusto.

En cuarto lugar, los partidos políticos cumplen con la función de organizar al gobierno. Esto es debido a que son el medio por excelencia por conducto del cual la ciudadanía puede acceder a los cargos de elección popular y de esta manera podrán actuar, dentro de su esfera de facultades, en sincronía con el plan de acción o ruta ideológica planteada dentro del propio partido. Para estos, en un sentido ideal en el que obtienen la mayoría en todos los cargos públicos, el triunfo electoral representa la posibilidad de encaminar el desarrollo nacional en función de sus intereses, independientemente de si estos van enfocados al beneficio de la sociedad en su totalidad, de un sector en particular, o bien, en beneficio personal o propio de las élites que ocupan los cargos y que integran al partido. El objetivo de muchos partidos una vez que alcanzan permear dentro de la administración pública es buscar, a través de sus acciones, conseguir una permanencia en el mismo.

En quinto lugar, los partidos políticos deben de proveer de formación política. Para entender este concepto debemos partir de la idea de que existen tres perspectivas principales a partir de las cuales se puede dar este tipo de formación. La primera de ellas tiene que ver con la formación o estructura política dentro de los ideales del

propio partido, es decir, la estructura deontológica a partir de la cual se buscará dar rumbo a cada una de las políticas públicas que propongan. En segunda instancia, se refiere ya propiamente al tipo de propuestas que ofrecerán a la agenda pública dentro de los órdenes de gobierno, en cualquiera de las variantes de poder público, que irán cargadas casi en su totalidad, al menos de forma ideal, con la esencia del propio partido, en otras palabras, en esta dimensión de formación política se refiere ya a la influencia que puedan tener sus propuestas en cuando al moldeado de la administración pública. En tercera instancia, se refiere a la formación de élites políticas dentro de su propia militancia; esta variante es una especie de entrenamiento en donde los adiestran para saber qué tipo de decisiones tomar, qué forma de negociación adoptar, así como con quienes puede ser viable hacerlo, cuál ha sido el desarrollo interno del partido, cómo está estructurado, hasta la manera de conducirse y de desempeñar sus funciones dentro de las propias instituciones.

Por último, y en sexto lugar, se encuentra la función más trascendental para la universalización ideológica de los actores dentro de una democracia y esa es la representación de intereses. Al ser los partidos políticos en principio organizaciones sociales, los criterios de identidad siempre se encuentran a la orden. Uno de ellos es la identidad en cuanto a los objetivos, y estos pueden ser de diversas naturalezas; en un sentido ideal podemos considerar como interés principal el beneficio de toda la sociedad que compone al Estado, su estructura orgánica, así como su crecimiento económico y aumento de competitividad internacional, algo que Giovanni Sartori conceptualiza como el *weltanschauung* o visión del mundo del liberalismo. Sin embargo, también existen otros intereses que se representan aquí; de acuerdo con el concepto del espíritu de partido abordado por múltiples estudiosos entre los que destacan Hume, Burke y Madison, los partidos también pueden representar un interés real de causar conflicto, dividir, segregar y distorsionar los sistemas de participación política, buscando de forma inmediata satisfacer sus intereses por encima de los de los demás. Otro tipo de interés esencial que existe en los partidos como instituciones más que entre sus miembros es la constante necesidad de tener influencia y participación permanente en la administración y en los cargos públicos.

Cuando los partidos políticos cuentan con esas funciones dentro de un Estado, entonces podemos hablar de un sistema de partidos eficiente.

Sistemas de partidos

Definimos como sistema de partidos a la estructura orgánica, instituciones, actores y conjunto de normas que ordenan y regulan la competencia política y que parten desde la propia aceptación social, los sistemas electorales a través de los cuales participan y que a su vez definen las reglas del juego político.

Los sistemas de partidos generalmente se clasifican en función de la diversidad de opciones que se encuentran en el mercado político. Así, nos encontramos con sistemas unipartidistas, bipartidistas, pluripartidistas y atomizados. Todo esto dependerá de la cantidad de partidos que compiten en las contiendas electorales, así como se delinea en función de las posturas o bases ideológicas a partir de las cuales surgen y compiten.

Otra variante de clasificación es aquella que los agrupa en partidos parlamentarios y en partidos de gobierno. Por los primeros debemos entender a aquellos cuyo objetivo principal es la conquista del Poder Legislativo, mientras que por los segundos debemos entender a los que buscan conquistar los cargos del Poder Ejecutivo. Esta distinción es importante porque en ocasiones los partidos políticos buscan únicamente el dominio u obtener representatividad en alguno de estos bloques, y en función de ello será la estrategia política que utilizarán para hacerse del poder, ya sea a través de ideales y planes de acción en el primero de los casos, o bien, por conducto de líderes en quienes encuentren identidad los electores para el segundo de los supuestos.

Una tercera variante de clasificación de los sistemas de partidos es aquella que los agrupa en función del territorio en el que compiten. En este tipo de clasificación se encuentran los partidos políticos generales, los partidos políticos nacionales, los partidos políticos locales y los partidos políticos intermitentes. Los generales son aquellos cuya participación política no se enfoca únicamente en un Estado definido, sino que su influencia supera las fronteras de una nación determinada, ya sea como

simple institución consultiva, o bien como una participativa cuyos ideales, objetivos y militantes trascienden entre países. Por los partidos políticos nacionales debemos entender a aquellos que, dentro de un Estado definido, participan en los procesos electorales en todos los niveles existentes en el mismo, así como que cuentan con comités representativos distribuidos en todo el territorio. Por partidos políticos locales nos referimos a aquellos que compiten dentro de un Estado definido, pero únicamente para los procesos electorales de una subdivisión territorial del mismo. Por último, se encuentran los partidos políticos intermitentes, cuyas características parten de dos perspectivas; la primera de ellas se refiere a los partidos políticos cuya existencia no es permanente debido a que adquieren y pierden el registro como tales constantemente, modificando sólo ciertas características, pero manteniendo la misma plataforma de acción. La segunda de ellas parte de un ámbito territorial y se refiere a aquellos partidos que actúan de forma local dentro de un Estado, pero en entidades dispersas dentro de todo el territorio nacional.

Para autores como Robert Dahl, los sistemas de partidos sólo son funcionales cuando en una democracia existen una serie de elementos que fomentan la posibilidad de competir, en donde se garanticen de forma plena la posibilidad de participar en las elecciones y competir por ocupar los cargos públicos, así como el que exista un ambiente que permita el debate público entre los integrantes de la sociedad.

Para él, existen tres condiciones fundamentales que deben de cumplirse para que se considere que hay un ambiente idóneo y que se desarrollen los sistemas de partidos, estas son: que la sociedad en general pueda formular sus preferencias; que los integrantes de la sociedad puedan manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual o colectivamente; y, en tercer término, que todos puedan recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

Para que estas tres condiciones se den, el Estado, a través de sus instituciones, que por cierto deben ser en principio constituidas por individuos ajenos a partidos

políticos, deberán promover en todo momento y garantizar la libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad de voto, la libertad para que los líderes políticos compitan por apoyo electoral, que exista una multiplicidad de fuentes de información, que exista una posibilidad real de elegibilidad para la cosa o los cargos públicos, que las elecciones sean libres e imparciales y que existan instituciones públicas ajenas a los partidos que garanticen que la política del gobierno dependa enteramente de los votos y demás formas de expresar las preferencias.³⁸

Por otra parte, Norberto Bobbio establece que existen ciertas cualidades de la democracia que definen su mera existencia, entre las cuales, forzosamente entiende como necesaria la existencia de un sistema de partidos.

La primera de ellas es que deben de existir condiciones de igualdad y universalización de los derechos político-electorales entre las personas mayores de edad, sin que exista ningún tipo de discriminación entre estos.

La segunda de ellas es que el valor del voto de cada ciudadano debe ser el mismo, es decir, que el valor del sufragio cuente con igualdad aritmética, algo que a la letra suena sencillo pero que conforme evolucionan las características democráticas de un gobierno resulta más difícil de garantizar.

En tercer lugar, debe de existir libertad absoluta respecto al voto de cada persona, contando con la posibilidad de elegir entre diversas opciones políticas, pues sólo entonces se estará hablando de un sistema político funcional. Es aquí cuando comienzan a vislumbrarse los elementos que dentro de una democracia se ven definidos por el sistema de partidos; una democracia representativa sólo contará con múltiples opciones políticas hasta en tanto incentive la participación de los partidos y los organice para que dichas contiendas sean por las vías legales, fomentando la confianza entre las instituciones y la sociedad en general.

³⁸ Dahl, Robert, *La poliarquía participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, España, Tecnos, 2009, pp 13-17.

En cuarto lugar, los ciudadanos deben de contar con autonomía para elegir, de entre la gama de opciones políticas que se presentan, la que más se relacione con sus intereses.

En quinto lugar, debe de subsistir siempre la regla de la mayoría. Esta mayoría a la vez debe de incluir a las diversas posturas políticas dominantes dentro de un sistema determinado. En este rubro, Bobbio hace referencia especial al orden parlamentario, en donde las decisiones deben partir del acuerdo y la negociación entre las partes, velando en todo momento por el interés y el beneficio de la mayoría, no sólo la parlamentaria, sino de a quienes representan. Dentro de los sistemas parlamentarios, es necesario que exista una restricción a los grupos políticos que participan para que, de esta forma, no se pueda obtener una mayoría absoluta por parte de uno solo de estos, lo que implica uno más de los elementos tratados por Bobbio, que es el respeto y reconocimiento a las minorías políticas, que representan un contrapeso ideológico, así como una alternativa viable en caso de que la administración del gobierno o cualquiera de los poderes públicos no sea la que la sociedad esperaba.

Con todo este contexto construyéndose día a día, para mediados del siglo XX resultaba imposible imaginar un Estado con gobierno democrático, o bien, uno con instituciones de corte democrático, sin la existencia de partidos políticos, puesto que se habían convertido en indispensables para el desarrollo social, político y jurídico de cada nación.

En realidad, las comunidades han podido subsistir anteriormente sin la existencia de partidos políticos, pero a la fecha siguen siendo sin duda alguna los instrumentos principales para la organización, administración y estructuración de la administración pública, así como del electorado. El hecho de que día a día surjan nuevos grupos, bloques, movimientos y partidos políticos como tales son un fiel testimonio de la trascendencia que tienen los mismos para la organización de la vida política general.

La política es “un conjunto de procesos mediante los cuales se efectúan la agregación y el consentimiento de las colectividades; la organización de los

poderes; la distribución de los lugares y funciones, y los sistemas de legitimación de esa distribución”³⁹. En este sentido debemos de comprender y admitir que esa estructura legitimadora que fomenta la existencia de ese sistema no puede ser otro sino un sistema jurídico.

Los Estados cuentan generalmente con disposiciones orgánicas bajo las cuales deben administrar las labores de la función pública, para que el ejercicio del poder no se vea monopolizado o abusado por ciertas instancias que lo controlen, incluso cuando este dominio sea de carácter temporal. Para evitar que las entidades públicas que representan a la ciudadanía tengan esa posibilidad de abuso del poder, los Estados deben de contar con sistemas de control que fomenten una variante de condición de igualdad entre los contenientes; el crear este tipo de medios sólo es posible a través de la regulación jurídica de dichas instituciones.

Si bien ya hemos abordado la manera en la que han sido adoptados los partidos políticos modernos, su definición, lo que significan los sistemas de partidos, así como las funciones que cumplen dichas instituciones, ahora corresponde conocer cuál ha sido el desarrollo institucional que se ha presentado en el caso que nos compete, es decir, el desarrollo del Estado mexicano, así como las transformaciones que de facto han sufrido en este país tales organizaciones sociales, políticas y la evolución que han tenido en el marco jurídico nacional, para comprender de esta forma de dónde surgen estas entidades, cuál ha sido su ruta de desarrollo y sólo entonces poder hacer una predicción sobre hacia dónde van.

³⁹ Ranciére, Jaques, *El desacuerdo, política y filosofía*, trad. Horacio Puns, Argentina, Nueva Visión, 2010, p.43.

Conclusión

A pesar de que en la actualidad la forma de gobierno democrática es la más utilizada a nivel mundial, lo cierto es que su origen fue por demás complejo.

Se trata de una forma de gobierno que surgió en la época Clásica y que desapareció con la caída de Grecia en el 323 a. C., para ser retomada únicamente por los críticos que pretendían respaldar en mayor medida la organización política republicana a partir del siglo XIII, una consecuencia lógica, debido a que dicha forma de organización política perduró por más tiempo.

Si bien existen múltiples categorías relacionadas con la democracia, es la clasificación en democracia deontológica y ontológica la que nos permite, en mayor medida, distinguir cuáles son las características que han definido a esta forma de gobierno a lo largo de la historia, así como los elementos ajenos a ella que, producto del desarrollo de la humanidad, han fomentado su adopción y evolución.

En este orden de ideas, nos encontramos con dos categorías base dentro de la democracia ontológica.

En primer lugar, aparece la democracia directa u horizontal, que fue la original de Grecia. En esta, los titulares de los cargos públicos, en particular de los consejos y de los puestos legislativos, se designaban al azar de entre los sujetos que aprobaran ciertos filtros; el no aceptar el cargo, salvo por motivos de suma trascendencia, tenía consecuencias graves, incluida la pena de muerte. Para ellos, un hombre era libre hasta en tanto le servía a *la polis*. Esto trajo como resultado un sobre desarrollo político y un subdesarrollo económico, así como la inconformidad de múltiples miembros pues, de facto, no todos tenían la posibilidad real de contender para ocupar los cargos. Ahora bien, la transición de los titulares de los cargos era tan inmediata que no existían posibilidades institucionalizadas de configurar clases políticas, aunado al hecho de que los cargos eran honorarios, motivo por el cual no obtenían ningún tipo de compensación por su desempeño más allá del prestigio social.

Esta forma de gobierno sólo funcionaba en regiones pequeñas puesto que, al igual que la república romana, le resultó imposible lidiar con la sobrepoblación y con la organización de grandes extensiones territoriales.

En segundo lugar, se encuentra la democracia representativa, cuyas bases ideológicas aparecieron a mediados del siglo XVII y que se popularizó como forma de gobierno de facto a lo largo de todo el siglo XVIII, todo lo anterior como consecuencia del periodo de la Ilustración. Esto no significa que previo a esta época no existieran movimientos o conflictos que intentaron modificar al titular soberano dentro de determinados territorios, o que no existieron otro tipo de fenómenos que reestructuraron la organización política de ciertas sociedades. Un ejemplo de ello se encuentra en la Carta Magna otorgada por Juan Sin Tierra en 1215; sin embargo, este documento y estos movimientos, aunque establecieron las bases para la conformación de parlamentos o instancias legislativas con una serie de facultades que limitaron el poder absoluto de los monarcas, procuraban una variante especial de intereses, pues fueron llevados a cabo por élites sociales con los recursos suficientes para oponerse al dominio absoluto del Rey. La diferencia radicó, entonces, en que la visión democrática representativa moderna tomaba como base filosófica general el antropocentrismo.

Entre las características base de este nuevo modelo se encontraban la transformación de un sistema horizontal de gobierno por uno vertical, en donde era la totalidad de los miembros, o al menos los facultados para ello, quienes elegían a los titulares de los cargos públicos. En oposición a las monarquías, estas democracias tenían un poder ejecutivo transitorio, lo que implicaba dotar de flexibilidad no sólo al titular del cargo, sino también a los planes y proyectos de Estado llevados a cabo por aquellos. Como su nombre lo indica, la base de toda esta nueva estructura fue la representación.

La legitimación de estos modelos de organización política se contempló desde los textos constitutivos de los nacientes Estados y dieron pie a la conformación de democracias constitucionales. Estas cuentan con tres características clave: la existencia de un documento normativo supremo constitucional: la definición objetiva

de procesos claros de ejercicio de la soberanía y del poder público dentro de dicho texto; y, reconocimiento, respeto y protección en materia de Derechos Humanos.

La representación permitió solventar las deficiencias de la democracia directa y de la república clásicas. Aun cuando esta figura ya era contemplada por los sistemas jurídicos y de organización civil dentro de las comunidades antiguas, su naturaleza pertenecía a las relaciones de carácter privado entre los sujetos. Sin embargo, gracias a las ideas contractualistas, la figura de la representación se trasladó al ámbito público y con ello surgió una nueva etapa en las organizaciones jurídico-políticas de las sociedades y de los Estados.

Al ser la representación un elemento tan importante dentro de los Estados modernos, sus mecanismos de aplicación no podían ser ajenos a una regulación objetiva, por lo que los sistemas jurídicos cumplieron la función de estandarizar los procesos de transición de todos los cargos públicos. La definición de dichos procesos dependió totalmente de las condiciones particulares de cada Estado en concreto e implicó, en muchas ocasiones, conflictos equiparables a guerras civiles y revoluciones.

Como consecuencia del rol trascendental que cumplió la representación, así como de las nuevas instancias administrativas configuradas por el triunfo de las ideas liberales respaldadas por los modelos democráticos constitucionales, los grupos políticos se reestructuraron para adecuarse a las nuevas instancias de ejercicio del poder público. Gradualmente la identidad entre los titulares de los cargos, trajo como consecuencia la conformación de bloques políticos, acusados en un principio de faccionarios, pero que terminarían cumpliendo el rol de puente entre la sociedad y las instancias del Estado, al punto que, en la actualidad, aun con todas sus deficiencias, los sistemas jurídico-políticos de organización de los Estados no se pueden imaginar sin el presupuesto de la existencia de partidos políticos.

En cuanto a las características de la democracia clásica con respecto a la democracia moderna, es posible afirmar que estas se han transformado sobremanera. Mientras que la democracia directa apelaba a una relación de horizontalidad entre la comunidad, la democracia representativa constitucional

asumió una estructura jerarquizada de conformidad con un pacto social de carácter contractualista; mientras que en la primera la generación de clases políticas era imposible por la constante transición de los cargos, en la segunda las clases políticas fungieron como bases y puntos de identificación ideológica para organizar los intereses de la totalidad de los miembros de la comunidad; mientras que en la primera el sistema era preponderantemente de desconfianza en donde el mal manejo por parte del titular implicaba sanciones que llegaban incluso a la pena de muerte, el sistema de democracia representativa se convirtió en uno de confianza plena en las instituciones, en donde las acciones de los representantes tienen consecuencias para todos, legitimados por la propia ley y facultados por su triunfo dentro de los procesos electorales. Si bien podría parecer que estas características entre otras tantas son casi opuestas, existe un elemento esencial que distingue a la democracia y que no ha cambiado a lo largo del tiempo: la soberanía en favor del pueblo.

En lo que respecta a la democracia ontológica, su tratamiento implica el estudio del proceso de adopción y desarrollo de dicha forma de gobierno en un Estado en concreto, motivo por el cual, el capítulo siguiente será dedicado a conocer la historia democrática que se ha vivido en México, para conocer el punto de partida, así como el destino al que hemos llegado como consecuencia de nuestro contexto como Estado independiente.

CAPÍTULO II

Democratización en México

Después de abordar la trascendencia que ha tenido en el mundo la forma de gobierno democrática, así como los instrumentos que de ésta han derivado, es posible afirmar que esos elementos han permitido que la mayoría de los Estados que se regulan bajo esas directrices encuentran un grado considerable de estabilidad política.

Sin embargo, la evolución de los sistemas de gobierno ha implicado forzosamente que múltiples disciplinas se vinculen y nutran unas a otras para lograr que esa estabilidad prospere. Si bien los sistemas democráticos tienen un predominio respecto a las demás formas de gobierno, esa permanencia la han obtenido y mantenido gracias a un elemento esencial dentro de cualquier sistema de gobierno: el Derecho.

El éxito de estas formas de gobierno únicamente puede ser posible cuando el sistema jurídico de un Estado es capaz de regular, de acuerdo a las condiciones particulares de cada caso, las estructuras de organización y funcionamiento de las instituciones políticas y sociales del mismo, para que pueda haber congruencia jurídica, política e histórica. Con el triunfo del constitucionalismo y del positivismo jurídico, resultaba imposible pensar en la existencia de un Estado organizado sin un sistema normativo que regule y trace las directrices que definan la mecánica de acción de sus instituciones, que fomente a su vez el respeto y reconocimiento de los sistemas garantistas producto del cambio ideológico liberal.

Está claro que los Estados que a la fecha mantienen órdenes democráticos han pasado por estas diversas etapas, ya sea de manera particularizada por un proceso de evolución propio, ya sea por imitación de algún otro gobierno cuyas características funcionaron y por ende lo implementaron como propias, o bien, en el último de los casos, ya sea por influencia directa o imposición por parte de otro gobierno.

Señala Jorge Fernández Ruíz que “Las Constituciones que han perdido su vigencia integran las fuentes históricas, cuyos preceptos, en algunos casos, son reproducidos en lo fundamental, e incluso casi literalmente, en posteriores ordenamientos constitucionales”⁴⁰.

El objetivo del presente capítulo es analizar el desarrollo de las instituciones democráticas en el caso mexicano, en otras palabras, el capítulo tiene por objeto estudiar la democracia ontológica mexicana. El punto de partida del análisis serán los textos constitucionales que han regulado a la Nación mexicana, así como algunos textos de carácter externo que en su momento influyeron en la configuración de la organización jurídico política del país.

Es importante destacar que, a pesar de que la democracia ontológica implica lo que de facto se ha denominado como tal dentro de alguna organización política social, generalmente sus elementos esenciales parten de una corriente filosófica o ideología determinada, es decir, que en la mayoría de las ocasiones la definición de los elementos que conforman a las democracias encuentran su fundamento en alguna conceptualización deontológica de la democracia, motivo por el cual será común encontrar elementos dentro de la democracia mexicana idénticos a lo que idealmente se planteó como necesario para la conformación de los gobiernos democráticos e incluso, de manera más general, en los Estados constitucionales modernos definidos desde mediados del siglo XVIII.

⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge, “El constitucionalismo en el primer siglo del México independiente”, en Astudillo, Reyes, César y Carpizo, Jorge, (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013, p. 705.

Antecedentes en España

Estatuto Constitucional de Bayona

Resulta difícil entender el proceso de democratización en México si no abordamos los fenómenos que orillaron a la comunidad novohispana a constituirse como Estado independiente. Durante el siglo XIX, en España se vivieron múltiples fenómenos políticos y sociales de gran impacto para su organización como Estado y, en consecuencia, para la organización política de sus colonias.

Con la renuncia de Carlos IV a la corona y la abdicación de Fernando VII al trono tras la invasión francesa, Napoleón Bonaparte buscó ascender al trono a su hermano José. Para lograrlo, convocó una junta de notables de Bayona para que ratificaran dicho ascenso; sin embargo, era evidente que en España no existían deseos por legitimar al nuevo monarca.

Debido a ello, José Murat, un colaborador cercano a Bonaparte, le sugirió que no sólo reuniera una junta de notables para ratificar a su hermano, sino que aprovechara la oportunidad para reunir una asamblea que redactara un texto constitucional en donde, además de reconocer el ascenso de José, se contemplaran una serie de disposiciones que buscaran solventar las múltiples deficiencias con las que contaba la administración de la Monarquía española. Bonaparte aceptó y fue así como convocó a una Asamblea mediante una publicación en la Gaceta de Madrid del día 24 de mayo de 1808, en donde se buscaba reunir a 150 personas para crear una diputación general que se subdividiría a su vez en tres bloques principales: la nobleza, el clero y el pueblo, a los cuales se sumaría más tarde un cuarto bloque compuesto por representantes de ultramar, es decir, de las colonias.

Como era de esperarse los españoles no estaban de acuerdo con la imposición de un nuevo monarca, por lo cual en la primera reunión acudieron únicamente 65 personas, en su mayoría integrantes de la nobleza, así como funcionarios de los cargos públicos, pero conforme fueron sucediendo las reuniones, mayor fue el número de personas que participaron en estas y, para el 15 de junio de ese año, se

celebraría su primera sesión formal, ya compuesta por los 4 bloques en donde se incluía a los representantes de Indias. La Asamblea trabajó de forma acelerada y el 6 de julio de 1808 se presentó el texto final compuesto por 146 artículos, con una clara tendencia hacia el texto constitucional francés, pero sobre todo que respondía a la estructura política del dominio napoleónico.

Bajo este texto España se constituía como un Estado con gobierno monárquico constitucional⁴¹, aun cuando dentro de su propia organización contaba con elementos característicos de la república francesa y de sus dominios. Una característica trascendental es el hecho de que se respetó y dio cumplimiento al compromiso hecho con Carlos IV para que renunciara al trono, estableciendo que, tanto para el Rey como para la nación, la religión sería la católica apostólica romana, quedando todas las ajenas a esta prohibidas. Al ser un texto constitucional de corte monárquico, el Poder Ejecutivo se fortalece mientras que se limita y restringe la participación e influencia del Poder Legislativo.

El texto constitucional respeta las instituciones españolas y las preserva, entre las cuales destacan las Cortes y el Consejo de Estado, sin embargo, se combinan con otras nuevas de tradición francesa que reducen la trascendencia de las antiguas, las segregan y dividen para que todas las decisiones más importantes queden a cargo o bajo supervisión constante del Rey. Una de esas nuevas instituciones ajenas a la tradición española es el Senado; se trata de una institución con funciones diversas, siendo una de las más interesantes que, a propuesta del Rey, podía anular las acciones de las juntas de elección respecto al nombramiento de diputados, lo que la convertía, en esas circunstancias, en una especie de autoridad en materia electoral.

En cuanto a las Cortes, que era la institución que representaba al elemento social de la nación y de evidente origen español, señala Fernando Serrano Migallón “se presentaron de forma modificada incluyendo, entre otros cambios, la representación

⁴¹ Constitución de Bayona, 1808, recuperado de: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/Bayona_cd.pdf, el día 20 de marzo de 2019.

de Indias”⁴²; es decir, la institución fue transformada en cuanto a su conformación y por primera vez en su historia incluyó la representación de las tierras de ultramar, siendo necesario nombrar 22 personas al efecto, mientras que para el estamento del pueblo sería necesario que se eligieran 62 diputados de entre las provincias españolas y de Indias, dando por fin la oportunidad a individuos de las colonias el representar a sus regiones ante la corona y las instituciones de España. Por otro lado, el Consejo de Estado contaría con una nueva sección llamada la Sección de Indias, conformada por 6 diputados nombrados por el propio Rey, de diversas regiones de las colonias.

Un detalle importante es que, al igual que en otros de los textos inspirados por la influencia napoleónica, se incluyó en el texto constitucional un conjunto de derechos en favor de los españoles, lo que representaba una novedad para el Estado y que fomentaba la nueva ideología de la ilustración, en relación con el pacto entre gobierno y gobernados.

Fueron estas cualidades las que dotaron a este texto constitucional, y por ende a España, de un carácter más vinculatorio entre esta y sus colonias, así como entre la administración pública y la sociedad, incluso cuando se trataba de una monarquía constitucional retomaba algunos de los elementos de los triunfos democráticos de la época, en particular la búsqueda de representación de diversos sectores que conformaban al elemento social del Estado y a la universalización de algunos derechos. Esta inclusión estaba justificada, debido a que entre más individuos se sintieran parte de esa nueva organización de la nación española, mayor sería la legitimidad que obtendría José Bonaparte al momento de ascender al trono.

A pesar de que el documento constitucional sí tuvo vigencia formal en España, la implementación fue paulatina y casi nula, debido a la serie de movimientos que ocurrieron en contra de la ascensión de un Rey de origen francés; evidentemente, al no tener un impacto de facto en España, este texto tampoco llegó a trascender en las colonias, pues en estas ya se estaban fraguando otro tipo de fenómenos

⁴² Serrano Migallón, Fernando, *Historia mínima de las constituciones en México*, El Colegio de México, 2013, p. 25.

políticos y sociales que buscaban, en principio, oponerse a esa asignación y, posteriormente, perseguirían fines más ambiciosos. Sin embargo, es innegable el hecho de que dotó de un elemento importante a los territorios de España en ultramar: la necesidad de contar con una vinculación y reconocimiento jurídico constitucional.

Constitución de Cádiz

Debido a que en España existía una creciente inestabilidad política producto del rechazo que había por parte de la mayoría del pueblo español hacia el gobierno de un Rey impuesto, los representantes de las Juntas Provinciales, en el entendido de que era la Nación española la que contaba con el derecho primigenio de organizarse como Estado toda vez que en esta residía la soberanía, decidieron constituirse como Poder Supremo en oposición al gobierno del Rey, desconociendo tanto la renuncia de Carlos IV como la abdicación de Fernando VII al trono.

Poco después, transferirían dicho Poder Supremo a una Junta Central Gubernativa que más tarde daría lugar al Consejo de la Regencia, siendo este último el que convocaría a las Cortes nacionales, mejor conocidas como Cortes de Cádiz.

Por la gran oposición que existía en contra de cualquier elemento de origen francés y napoleónico, las Cortes de Cádiz utilizaron como base de toda su nueva estructura a la reglamentación que existía durante el reinado de la monarquía visigoda del siglo XI, ordenamientos que contemplaban la existencia de un gobierno monárquico templado en donde el Rey estaba a cargo del Poder Ejecutivo de España, mientras que un conjunto de Juntas Nacionales con facultades económicas, administrativas y políticas resolvían cuestiones a nivel regional.

Si bien conservaron la estructura de ese ordenamiento, lo fueron adaptando a las necesidades vigentes del momento del pueblo español, de acuerdo a lo que los integrantes de las Cortes consideraban como prioritario; en particular procuraron dejar constancia del hecho de que la soberanía residía en la Nación española y que esta era libre e independiente, por lo que no formaba parte del patrimonio de ningún

individuo o persona. Esto por supuesto se incluyó para demostrar que el nuevo texto constitucional gaditano estaba en completa oposición al ascenso de José I.

Al igual que con la Constitución de Bayona, las Cortes de Cádiz procuraron involucrar de inmediato a representantes de Indias, pero ponderaron la prontitud de la expedición del documento sobre el conseguir representantes de cada región; esto también debido a que los conflictos armados, cada vez más constantes, exigían dicha celeridad. En principio, se vinculó a los representantes de Indias con los de las provincias de España, sin embargo, conforme se celebraron las reuniones, los representantes de Indias formaron su propio bloque político cuya tendencia ideológica era claramente liberal y cuyo objetivo principal era lograr que existiera igualdad tanto jurídica como política entre los españoles peninsulares y los españoles de ultramar, principios que serían considerados, aceptados y adoptados por las Cortes más adelante.

Este ordenamiento representó un parteaguas para los españoles. Por un lado, dio lugar a la idea y creencia fiel de que eran suficientemente capaces para, organizados, definir la manera en que querían funcionar como nación; y, en segundo lugar, abrió paso a una verdadera posibilidad de existencia de un ambiente de igualdad entre los españoles peninsulares y los de ultramar, algo que ya no sólo era una demanda por parte de un bloque que constituía parte de las Cortes, sino que era una necesidad si lo que pretendían era mantener y fortalecer el vínculo que los unía a todos, pues el debilitamiento político ya causaba estragos en el reconocimiento del gobierno por parte de las regiones americanas.

Dividida en 12 títulos, la Constitución de Cádiz⁴³ de 1812 adoptó una postura liberal moderna, aun cuando sus bases e inspiración no partían de la doctrina francesa, pues se oponían por completo a cualquier influencia de aquella nación.

En cuanto a la forma de gobierno, se trataba de una monarquía hereditaria; la soberanía residía en la nación, que era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios, otorgando la misma calidad ciudadana tanto a los americanos como a

⁴³ Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, recuperada de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/7.pdf>, el día 25 de marzo de 2019.

los peninsulares. Era la nación la que tenía el derecho exclusivo de expedir las leyes fundamentales que los regirían, sin embargo, para efectos de la legislación ordinaria, esta corría a cargo de las Cortes y del Rey en conjunto. Otra muestra del compromiso que tenían con el reconocimiento de los derechos de las zonas de ultramar era el hecho de que, para efectos de la conformación de las Cortes, se nombrarían representantes de ambas regiones bajo el mismo criterio demográfico, eligiendo a uno de ellos por determinado número de personas habitantes en una región.

Desafortunadamente la vigencia de este texto constitucional se enfrentó a diversas complicaciones tanto en Europa como en América.

En el caso de la Nueva España, la noticia sobre la renuncia de Carlos IV y la abdicación de Fernando VII en favor de Bonaparte en 1808 nunca fue bien recibida ni mucho menos aceptada por las autoridades virreinales. Fue así como el virrey desconoció a cualquier autoridad nombrada desde España y, en ausencia del legítimo Rey, la Nación sería en quien residiría la soberanía nacional hasta su regreso. Para cuando el documento gaditano llegó a territorio novohispano, en este territorio ya se comenzaban a desarrollar conflictos sociopolíticos que alteraban el orden y la estructura de la administración territorial, conflictos que en general se realizaban en contra del gobierno de José I.

Un detalle interesante es que incluso cuando el texto gaditano procuró alejarse en mayor medida de los principios y valores respaldados por la doctrina francesa, tomando como base de toda su nueva estructura los documentos constitucionales visigóticos, en Nueva España el documento se catalogó de afrancesado y sumiso ante el dominio napoleónico, lo que los impulsó aún más a oponerse a su aplicación.

En Nueva España el documento sí llegó a ser vigente pero únicamente de forma parcial. Mientras que para los constituyentes de Cádiz las condiciones de igualdad jurídica y política, así como el reconocimiento de nacionalidad de todos los ciudadanos españoles dentro de una misma categoría resultaba un paso hacia la evolución de la administración española, en Nueva España esto no era visto de la misma manera. Prueba de ello fue el hecho de que una de las disposiciones

aceptadas pretendió eliminar los tribunales especiales de los indígenas, razón por la cual estos se levantaron en armas en oposición a dicho acontecimiento. Además, el virrey hábilmente dejó fuera de aplicación múltiples disposiciones que restringían y limitaban su poder, pues lo transformaban en un simple funcionario administrativo de la Ciudad de México.

Si bien el texto gaditano representaba un nuevo referente para la adopción de sistemas constitucionales en Europa y en Asia, en América se vio con desdén, no por el contenido de sus disposiciones, sino por el contexto en el cual se desarrolló. Fernando Serrano señala que, para Morelos, “las Cortes de Cádiz ni representan a la Nación ni le dan un gobierno conveniente, sino afrancesado”⁴⁴. Fueron esas entre otras razones más las que sirvieron como justificación suficiente para que los movimientos insurgentes ya no buscaran únicamente el desconocimiento de José I como gobernante, sino que forjaron un interés todavía más ambicioso: la búsqueda de la independencia.

Aun cuando, tanto la Constitución de Cádiz como la Constitución de Bayona, no tuvieron una vigencia total dentro del territorio de la Nueva España, sí lograron dotar de perspectiva a la sociedad. Fue esa perspectiva la que les hizo entender que la forma en que los habían gobernado no resultaba ser la más adecuada a sus intereses; que no necesitaban el dominio de un Rey para organizarse como el Estado que deseaban; y que era posible contar con una monarquía que respetara una participación más activa de su sociedad para que, al contar con nuevos elementos políticos, se solventaran las deficiencias de una monarquía absoluta. En otras palabras, dejaron en claro que los españoles estaban preparados y además deseosos de contar con gobiernos que, a pesar de monárquicos, tenían tendencias liberales y democráticas.

⁴⁴ Serrano Migallón, Fernando, *ibidem*, p. 55.

Antecedentes en México

Elementos constitucionales de López Rayón y los Sentimientos de la Nación

La ocupación francesa en España, la renuncia del Rey Carlos IV, así como la abdicación al trono por parte de Fernando VII, no solamente alteraron la estabilidad política de España, sino también de sus colonias en ultramar y Nueva España no fue la excepción.

Anterior a dicho fenómeno, las ideas de la ilustración habían comenzado a llegar al nuevo continente y, con ello, se generó en la mente de los intelectuales una nueva perspectiva en donde los ideales de libertad y justicia se veían como prioritarios. Esto trajo como consecuencia que comenzaran a cuestionar las decisiones que se tomaban desde la península, pues fomentaban por demás una situación de abuso que provocó una crisis económica en Nueva España.

Para cuando las noticias sobre la renuncia del Rey de España y el intento de ascenso de José Bonaparte por medio de la Junta Nacional de Bayona llegaron a América, una serie de movimientos inmediatos se dieron en la región. En primer lugar, el Ayuntamiento de México y el virrey Iturrigaray declararon insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, así como que desconocieron a cualquier autoridad que fuera nombrada desde España a partir de entonces, quedando además como gobernante temporal del virreinato el propio virrey, hasta en tanto regresara el Rey legítimo al mando.

Más tarde, organizaron una Junta Central del reino que sería la encargada de gobernar la Nueva España en ausencia del Rey, pero esta sería atacada por un golpe de Estado comandado por Gabriel de Yermo, pues consideraban que Iturrigaray estaba actuando por intereses personales para coronarse como el nuevo monarca de la Nueva España, razón por la cual terminarían destituyéndolo de su cargo y lo llevarían a juicio en España, ocupando a partir de entonces el cargo de virrey Pedro Garibay. A pesar de que el golpe de Estado se realizó en contra del gobierno virreinal debido a que consideraban que las autoridades que iban a constituir la Junta no representaban sus intereses, los golpistas también estaban

claros en seguir opuestos al gobierno ilegítimo francés y se mantuvieron fieles a la casa de Borbón.

Este golpe de Estado causaría aún más incertidumbre entre los habitantes novohispanos quienes, inspirados por las nuevas ideas libertarias, se organizarían para oponerse al nuevo virrey y buscarían instaurar nuevamente la Junta Central del reino, ya con representación de las provincias de toda Nueva España para que gobernara a nombre del Rey, quedando a la espera del regreso del legítimo monarca Fernando VII. Fue así como se reunieron en Guanajuato personajes como Juan Antonio Riaño, Miguel Domínguez, Josefa Ortiz, Miguel Hidalgo y Costilla, entre otros, para conspirar en contra del nuevo gobierno. Para ese momento ya existía un gran número de criollos e indígenas que estaban cansados de los españoles y cuyo deseo era separarse por completo de aquellos. Sin embargo, esta conspiración sería descubierta y el movimiento que estaría planeado para octubre de 1810 se adelantaría e iniciaría en septiembre con el famoso Grito de Dolores.

Con el respaldo de la imagen de Hidalgo como símbolo de cohesión social y figura eclesiástica, además de un conjunto de promesas entre las que destacan la eliminación de los impuestos y el poner fin al conjunto de injusticias que se vivían en la Nueva España, no fue difícil convencer a los ya desgastados y hartos sectores populares, incluyendo a los criollos, que de inmediato se unieron al movimiento. Si bien el movimiento se oponía a las autoridades virreinales y tenía una clara inclinación por enaltecer un sentimiento cuasi patriótico en los novohispanos, se mantuvieron firmes a reconocer la legitimidad de la casa de Borbón, por lo que su objetivo implicaba el regreso de Fernando VII al trono.

A partir de entonces, el conflicto se distribuyó en diversas regiones del territorio de la Nueva España, con representantes del movimiento insurgente obteniendo triunfos y un número de seguidores cada vez mayor. Entre los líderes caudillos destacaban Ignacio López Rayón y José María Morelos, que continuaron el movimiento aun después del fusilamiento de Hidalgo y, además, no sólo se ocuparon de obtener triunfos militares, sino que buscaron crear un sistema de

valores definidos que serían los que ordenarían al movimiento insurgente y a la Nueva España una vez que aquel lograra triunfar.

Durante esta etapa se presentó un fenómeno peculiar, pues los ideales que perseguían estos dos insurgentes, aunque aliados, comenzaron a tomar rumbos diferentes. Mientras que López Rayón insistía en que la búsqueda del regreso de Fernando VII a la corona debía ser uno de los principales fines del movimiento, pues así se unirían a ellos algunos españoles que se negaban a defender a las autoridades virreinales; para Morelos, el fin primordial ya no debía ser el regreso de Fernando VII, sino la independencia total de la Nueva España respecto a la España ibérica.

Este momento es uno de los más importantes en cuanto a la vida sociopolítica de la Nueva España, toda vez que producto de esta alianza surgen dos especies de manuales ideológicos que serían los primeros trazos en la ruta de desarrollo axiológico y constitucional en la región. Por un lado, López Rayón crea los Elementos Constitucionales⁴⁵ y, por el otro, Morelos crea los Sentimientos de la Nación⁴⁶. Si bien ambos contenían una serie de disposiciones para la futura reorganización de la nación, López Rayón comulgaba el reconocimiento de Fernando VII como legítimo monarca, aunque defendiendo ideales liberales de la época, mientras que Morelos fue más lejos y estableció en su documento, preponderantemente ideal, la independencia de México respecto de España y la ruptura con cualquier vínculo que emanara de ella.

Resulta trascendental el último de ellos, debido a que “constituyó un proyecto constitucional propiamente en que se definía la Independencia al declararse que América era libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía”⁴⁷, inspirado en las ideas liberales y democráticas producto de la ilustración, engrandece el sentido patriótico de los habitantes del territorio

⁴⁵ Elementos constitucionales de Ignacio López Rayón, 1812, recuperados de: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Elementos-constitucionales-de-Ignacio-Lo%CC%81pez-Ray%CC%81n-1812.pdf>, el 1 de abril de 2019.

⁴⁶ Sentimientos de la Nación, 1812, recuperados de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>, el 1 de abril de 2019.

⁴⁷ Brito Melgarejo, Rodrigo y Serrano Migallón, Fernando, *Op. Cit.* p. 227.

novohispano y les da aires de esperanza de una nueva reorganización política ajena a la sumisión a la corona, pues comulga los principios de igualdad entre las castas, la libertad de los hombres al tener como objetivo la abolición de la esclavitud, así como la instauración de un gobierno de carácter democrático, en contraposición al monárquico. Esta situación, si bien entre los insurgentes fortaleció su ímpetu y deseo por lograr sus objetivos, pues representaba una ruta de escape de las deplorables condiciones en las que se encontraban, para los españoles y los fieles a la corona resultaba en una situación imperdonable que debía eliminarse, en otras palabras, definiría de manera tajante la diferencia entre los intereses políticos de unos y otros habitantes: por un lado, el deseo del cambio hacia un sistema de participación política más vinculatorio entre la nación y la sociedad y, por otro lado, un gobierno bajo el mando de autoridades centrales concentradoras del poder.

Es a partir de este momento que la concepción de la forma de gobierno dentro del territorio mexicano se dota de un carácter más formal, y, desde entonces, todos los ordenamientos políticos que son creados, y los que entran en vigor, siempre contendrán un apartado que especifique de manera clara y precisa cuál será la forma pactada en virtud de la cual decidieron gobernarse.

Constitución de Apatzingán

La actividad legislativa del Congreso insurgente era itinerante, pues los constantes conflictos los obligaban a trasladarse de un lugar a otro. Sin embargo, jamás cesaron en sus funciones y, para el 22 de octubre de 1814, promulgarían el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como la Constitución de Apatzingán, por la región donde se realizó dicha promulgación.

Compuesto por 242 artículos y dividido en 2 apartados, al ser un ordenamiento creado por los insurgentes, su contenido estaba cargado de elementos liberales y democráticos. Para este momento, el auge e impacto de la independencia y de la Constitución de Estados Unidos de América eran enormes, y múltiples grupos en diversas regiones del mundo las utilizaron como ejemplo para la estructuración de nuevos órdenes de gobierno dentro de sus propios Estados, y el ideal mexicano

liberal no fue la excepción; es por ello que múltiples disposiciones dentro del Decreto mexicano se asimilaban a *the Bill of Rights*.

En cuanto a la forma de gobierno, se encontraba contenida en el segundo apartado que llevaba como título el mismo nombre y era de corte evidentemente democrático, dejando a un lado a la figura del rey y abriendo paso a la del presidente, con la adopción del llamado Supremo Gobierno que estaba conformado por tres integrantes electos por el Congreso. Además, contemplaba los principios de división de poderes, enfatizando un debilitamiento del Poder Ejecutivo y fortaleciendo al Poder Legislativo. Esto dejaba en claro que lo que pretendían era crear un ambiente de igualdad y de distribución del ejercicio del poder, contrario a lo planteado por los órdenes monárquicos.

En este documento se plasmaron todos los ideales insurgentes y, sobre todo, de los criollos que deseaban separarse por completo de España, incluyendo entre sus disposiciones una estructura de principios definidos por una nación que ya había conseguido su independencia, demostrando que la posibilidad de hacerlo era real, motivo que engrandecía sus deseos patrióticos e intereses individuales y que, al mismo tiempo, dotaba a su movimiento de una estructura política diversa a lo que la sociedad mexicana estaba acostumbrada, pues creaba en la consciencia de los habitantes del territorio mexicano una nueva ideología que abriría paso a una reorganización no sólo a nivel jurídico, sino también a nivel cultural.

Cabe destacar que en este ordenamiento se definía de manera específica la forma en que se elegiría a los representantes, debido a que es en esa época cuando la democracia representativa cobra mayor relevancia y, por lo tanto, se vuelve un recurso fundamental en la manera en que se gobernaría la nación mexicana. Simplemente no podía existir esta nueva reorganización política sin la figura de los representantes, ni sin un procedimiento definido para elegirlos.

Constitución Federal de 1824

Dos eventos trascendentales anteceden a este ordenamiento. El primero de ellos se da en España debido a que, cuando Fernando VII regresó al trono español, contrario a lo que esperaban los partidarios gaditanos que ya habían estructurado un nuevo modelo monárquico moderado, en 1814 expidió un Real Decreto que declaraba nula y sin ningún efecto la Constitución de Cádiz, así como cualquier resolución emitida por las Cortes de Cádiz, situación que rompía de manera tajante con todos los ideales por los que habían luchado los españoles que anhelaban el regreso de dicho monarca, pero que, a su vez, favorecía los deseos de los españoles y novohispanos en territorio americano de contar con una monarquía absoluta en la Nueva España.

Este fenómeno fue un detonante que acrecentó los ánimos de los realistas en Nueva España y los impulsó a oponerse en mayor medida contra los insurgentes. Sin embargo, en España no se quedarían con los brazos cruzados y, para 1820, el batallón de Asturias obligaría a Fernando VII a proclamar y jurar la Constitución de Cádiz de 1812, lo que iba directamente en contra de los anhelos de los realistas novohispanos.

Consecuencia de lo anterior, se dio el segundo fenómeno trascendental que definiría el rumbo del desarrollo político nacional en Nueva España. Debido a que en España había triunfado la adopción de un gobierno monárquico constitucional moderado, los realistas ya no veían sus ideales reflejados en dicha forma de gobierno y fue así como vieron en la independencia una oportunidad para conservarlos y garantizarlos plenamente. Producto de estas circunstancias se expidió, en 1821, el Plan de Iguala, donde Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, representantes de ambos bloques políticos negociarían una tregua entre ellos y establecerían así las bases para la organización de la Nación independiente conocida entonces como el Imperio Mexicano.

La forma de gobierno pactada en dicho documento sería una monarquía moderada que respetaría las bases establecidas por la Constitución de Cádiz, hasta en tanto las Cortes mexicanas creaban e instauraban una nueva Constitución; reconociendo,

además, la legitimidad en el gobierno de Fernando VII o de cualquier infante de la Casa de Borbón de España. Si bien parecía que este documento daba pasos atrás respecto a la evolución jurídico-política e incluso ideológica que planteaban los insurgentes, en realidad era un reflejo de la negociación entre ambas facciones, dejando a un lado las ideas de la república democrática y de la monarquía absoluta, logrando así conciliar los intereses de todos los que intervinieron en el movimiento, algo que un par de años atrás resultaría impensable.

El reconocimiento por parte de una autoridad española tendría lugar en agosto de 1821, con la firma de los Tratados de Córdoba, en donde el recién llegado virrey Juan O'Donojú ratificaría el Plan de Iguala y firmaría el documento donde se establecían, de manera formal, las bases organizacionales de la nueva nación conocida como el Imperio Mexicano, que contaría con una forma de gobierno de monarquía templada, con una administración política similar al modelo establecido por la Constitución de Cádiz y sería, de hecho, aquella Constitución, la que se observaría en el país hasta en tanto se redactara un nuevo ordenamiento por las Cortes una vez conformadas.

Sin embargo, y a pesar de que gracias a la firma de los Tratados de Córdoba el propio O'Donojú buscaba que España reconociera a América como nación independiente, en México se viviría un posterior periodo de incertidumbre política debido a la falta de acuerdos respecto a la forma de gobernarse.

Tras el fracaso del intento de establecimiento del Imperio Mexicano, las condiciones en el país eran por demás complicadas. Por un lado, las fuerzas políticas que en algún momento habían pactado actuar en conjunto en aras del beneficio nacional se iban diluyendo y segregando cada vez más; por otro, el fracaso del intento de gobierno imperial en el país había causado inestabilidad social entre los habitantes de la nueva nación, sin mencionar que aumentó la crisis económica que ya de por sí existía como saldo del movimiento independiente. Fueron estas y otras condiciones en su conjunto, las que obligaron a los ya constituyentes de 1824 a definir de manera contundente la identidad política del país.

Se trató, así, del primer ordenamiento constitucional oficial vigente de la nación independiente mexicana. “Después de la Colonia y de la experiencia imperial, el vacío existente en esa relación sólo podía colmarse con la idea de la representatividad en los diversos niveles de gobierno como fuente de poder público”⁴⁸. Para este momento, cambiar el modelo de estructura orgánica nacional no era sólo una opción, sino una necesidad. Debido al desacierto del Imperio, así como el desprestigio que había sufrido el gobierno monárquico, los constituyentes tuvieron que adentrarse en el estudio de otras variantes de organización política que resultaran funcionales en la época, siendo un claro referente de estos los Estados Unidos de América, así como las bases de organización del antes rechazado modelo francés. Fue a partir de estas bases que los constituyentes encontraron la forma de reordenar las instituciones políticas nacionales y las locales, y lograron crear una forma de fortalecer la recién nacida identidad nacional.

En cuanto a la forma de gobierno, el tema sería objeto de múltiples debates dentro del Congreso, pero al final se optaría por establecer en el artículo 4 de dicho ordenamiento que la Nación mexicana adoptaría la forma de gobierno de una república representativa, popular y federal.

El adoptar a la República como base de la organización política fue debido a la influencia del modelo estadounidense, particularmente inspirada, a su vez, en la ideología liberal cuyo auge se encontraba en la cúspide en esa época. Esta es la primera vez que en México aparecería una forma de gobierno diversa a la monarquía o al imperio y, la razón de esto era debido a que, dentro de este ordenamiento constitucional, se procuró dar prioridad a un elemento que en principio vinculó a los líderes de los movimientos, así como a los habitantes en general de todo el territorio, esto es, la representatividad. El objetivo principal de la adopción de esta figura fue eliminar el despotismo y que los poderes obraran con un mayor grado de transparencia, en el entendido de que era el pueblo en quien residía la soberanía y estos debían estar al tanto de la manera en que se desempeñaban las funciones públicas; en otras palabras, desde este momento, los constituyentes

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 236-237.

pretendían evitar que los funcionarios obraran de forma contraria a lo que la propia normatividad estableciera, ya entonces existía un ambiente de desconfianza en los funcionarios públicos, paradójicamente al sistema de confianza que se adoptaba con la inclusión de la figura de los representantes al sistema político mexicano.

Otro de los elementos más trascendentales que procuraron plasmar dentro del documento constitucional fue la desconcentración del poder. Al efecto, dos decisiones fundamentales fueron tomadas: la primera de ellas fue que se optó por organizarse como una federación, en donde cada uno de los estados que constituían a la nación mexicana conservaban cierto grado de independencia, modelo que rompía por completo con los antecedentes vividos en estas tierras, pues siempre había existido una inclinación tajante hacia la centralización del ejercicio del poder, razón por la cual fue severamente atacado dentro del constituyente, pero al final asimilado e incluido en el ordenamiento constitucional, dando lugar a su vez a la incorporación de la figura del Senado. Esto permitió, a su vez, que existiera un fortalecimiento inmediato de la administración pública a nivel local y lograran una cohesión mayor con la idea de la federación.

La segunda decisión tomada para fomentar la desconcentración del poder fue la inclusión del principio de división de poderes, instrumento ya pactado desde el Plan de Iguala y ratificado en los Tratados de Córdoba. El Supremo Poder de la Federación se dividió en ejecutivo, legislativo y judicial, siguiendo la tradición francesa, pero con fundamento en gran medida en el modelo norteamericano, prueba de ello es la división del ejercicio ejecutivo a cargo de un presidente y un vicepresidente.

Este es uno de los ordenamientos constitucionales más importantes y trascendentales en la historia de México. En él se definiría la forma de gobierno, así como los principios de representatividad y desconcentración del poder que se incluirían y formarían parte de la estructura orgánica nacional hasta en la actualidad; siendo el primer documento constitucional en México como país independiente pudo fácilmente romper con los vínculos que mantuvo con formas de gobierno monárquicas y de carácter centralista, permitiendo abrir así las puertas a una nueva

etapa de desarrollo nacional basada en criterios ideológicos modernos cargados de un carácter democrático y popular.

Siete Leyes Constitucionales de 1836

Desde la adopción de la Constitución de 1824, dos bloques ideológicos permanecieron opuestos: en primer lugar, los que buscaban conformar un orden federal en la Nación y que verían sus intereses reflejados en dicho ordenamiento; en segundo lugar, se encontraban quienes consideraban que la organización política del país no debía tener un carácter federal, sino uno central y unitario, debido a que los antecedentes de organización política dictaban que los mexicanos no conocían el sistema federal y sus instituciones a nivel local desconocerían el nuevo rol que tendrían que cumplir, dando lugar a una administración pública disfuncional en los diversos estados que conformaban al país.

Aunque el objetivo de la Constitución de 1824 era fomentar las ideas libertarias, la representación política y los valores democráticos bajo condiciones de igualdad, de cierto grado de independencia de las entidades federativas, con un poder legislativo preponderante y un poder ejecutivo debilitado en cuanto a sus facultades, por el contexto que se había vivido luego de los intentos de gobiernos monárquicos, lo cierto es que el abuso del poder por parte del legislativo, así como una mala administración en general, provocaron que la idea del centralismo fuera considerada como viable. Lo anterior trajo como consecuencia que diversos Congresos locales afirmaran que la realidad del país distaba en demasía de los planteamientos formales del federalismo, pues no había logrado cumplir con una distribución equitativa presupuestaria, ni tampoco existían proyectos de gobierno generales que contemplaran a todas las regiones y a todas las entidades del país.

Fue así como el 1836 se dictaron las Siete Leyes Constitucionales, que dentro de sus consideraciones contemplaban un corte unitario y un gobierno centralista, donde se fortalecía al Poder Ejecutivo y se restringía el margen de acción del Poder Legislativo, además de que se constituía un nuevo poder *sui géneris* denominado

el Supremo Poder Conservador, cuya función era lograr que existiera un equilibrio entre el ejercicio del poder por parte de los Poderes de la Unión.

A pesar de las intenciones de este documento, la realidad es que los síntomas que padecía en ese momento la federación prevalecieron e incluso su magnitud aumentó, razón por la cual los deseos de una nueva organización constitucional no se veían tan remotos y se consideraban cada vez como la decisión más acertada.

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

A pesar de la readaptación realizada al sistema político en México con las Siete Leyes de 1836, el centralismo no fue suficiente para solventar las deficiencias de la administración pública del país, lo que motivó que, en 1843, se expidieran las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que buscaban reordenar al país desde una perspectiva institucional.

Entre las características que definieron a las Bases Orgánicas destacan la desaparición del Supremo Poder Conservador, cuyas funciones no cumplieron las expectativas para las cuales fue creado; además, se encargó de definir de manera expresa que la Nación Mexicana tendría como forma de gobierno el de una república representativa y popular, haciendo a un lado el carácter federal y fortaleciendo con esto una vez más la permanencia del centralismo. Es quizá una de las cualidades más importantes que se implementaron la inclusión de la materia electoral dentro del texto, señalando las bases y los lineamientos del proceso electoral; permitiendo la llegada al poder, a partir de su vigencia, al representante de los federalistas moderados Antonio López de Santa Anna.

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Tras los múltiples conflictos territoriales que enfrentaba México, la creciente crisis económica y la declaración de guerra por parte de Estados Unidos de América, las condiciones en el país no eran ni siquiera cercanas a ser viables para dar lugar a un nuevo documento constitucional que reordenara a la Nación, ante la llegada inminente del conflicto bélico. Este fue el detonante que llevaría al Congreso, en su

calidad de constituyente y encabezado por los federalistas moderados, a reestablecer la Constitución de 1824, hasta en tanto se encontraran en condiciones para crear un nuevo documento constitucional.

Si bien es cierto que la esencia de la actuación legislativa de la época consistió en devolver la vigencia al texto de 1824, también lo fue que los miembros del Congreso eran conscientes de que las condiciones reales que se estaban viviendo en ese momento ya no coincidían con lo que se planteaba en dicho ordenamiento, así como sabían que el propio texto tenía un conjunto de deficiencias que debían solventarse antes de que retomara su vigencia.

Fue esa la razón por la cual se creó el Acta Constitutiva y de Reformas, que entre sus múltiples disposiciones fomentó el fortalecimiento que se dio a las características democráticas del ordenamiento original, siendo una de las más destacables la ampliación del concepto de ciudadano a los mexicanos por nacimiento o por naturalización que tuvieran veinte años cumplidos y un modo honesto de vivir, y que no fueran condenados por un proceso penal. Otra característica que vale la pena mencionar es el hecho de que, además de los senadores electos por cada entidad, también se elegiría un senador por cada entidad federativa a propuesta del propio Senado, la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Diputados, lo que desde una perspectiva formal fomentaba el reconocimiento y respeto del pacto federal y que, a su vez, servía para dejar en claro que el modelo centralista se quedaría atrás.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Después de que la mayoría de las problemáticas entre entidades federativas y México cesaran, surgió la necesidad de llevar el reconocimiento de adhesión política y territorial a un texto jurídico supremo, razón por la cual, en 1855, se lanzaría una convocatoria para conformar un nuevo Congreso Constituyente, comenzaría sus labores en 1856 y, para 1857, habría concluido su obra.

El texto constitucional mexicano de 1857 se puso a la par de la evolución constitucional a nivel internacional de la época, al aumentar el rango de protección

que tenían las personas por el simple hecho de encontrarse en territorio nacional; al fomentar el desarrollo democrático y social del país con la inclusión por primera vez de un sistema de garantías individuales, un sistema de derechos de avanzada, de observancia general en todo momento por parte de cualquier individuo, así como cualquier autoridad dentro del país.

Este texto constitucional estableció que era voluntad del pueblo constituirse en una república representativa, democrática y federal, reafirmando una vez más el interés de mantener vigente el concepto de federación, haciendo a un lado la idea del centralismo que ya había quedado atrás desde años antes. Sin embargo, se tomó una decisión peculiar y fue el hecho de que se optó por eliminar a la figura del Senado pues se consideraba que sus integrantes eran simples miembros de la aristocracia o aspirantes a ella, lo que desde una perspectiva formal era un atentado contra el principio federal, situación que se solventaría hasta 1874, siendo reinstaurado por Lerdo de Tejada. Por otro lado, se reafirma el compromiso democrático no sólo con el primer capítulo de corte enteramente garantista, sino porque también establece el procedimiento a partir del cual se elegiría a los funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

A pesar de los avances que en materia de derechos y de estructura orgánica tuvo este ordenamiento, la realidad es que su tendencia hacia una laicidad política causó enormes conflictos con uno de los bloques ideológicos y políticos de mayor trascendencia en la sociedad, razón por la cual los conservadores se opusieron constantemente y en gran medida a las disposiciones que se incluían en este texto constitucional, y a las posteriores modificaciones que se harían con las Leyes de Reforma, cuya tendencia era el fortalecimiento del Estado y el debilitamiento de la iglesia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución de 1857 tuvo una vigencia bastante prolongada en comparación a los demás documentos constitucionales, pero esto no significó que durante tal periodo existiera estabilidad económica, social y política en el país. De hecho, el periodo en el que la Constitución de 1857 estuvo vigente fue uno de los más aparatosos en cuanto a conflictos de carácter político, pues al imponerse la idea del federalismo sobre la del centralismo, múltiples grupos políticos no quedaron satisfechos con el nuevo contenido de las disposiciones constitucionales, lo que dio lugar a dos facciones políticas contrapuestas: los liberales y los conservadores.

Este conflicto se intensificaría cuando el gobierno federal trató de incluir, dentro del texto constitucional, una serie de reformas que restringían de manera contundente la trascendencia, los recursos y las funciones de los grupos eclesiásticos, originando así un nuevo conflicto armado. Para este momento los costos de guerra eran tan altos que el país tuvo que suspender el pago de sus deudas externas, lo que trajo como consecuencia una inevitable intervención por parte de diversas naciones que buscaban que el pago de sus créditos fuera garantizado, entre las que destacó Francia.

Por supuesto, la garantía de sus créditos era lo de menos, la razón real del porqué de su intervención era debido a que querían contar con una región de control para limitar el crecimiento que estaban teniendo, ya desde entonces, los Estados Unidos de América. Esto fue lo que impulsó a los conservadores a buscar una alianza con ellos, ofreciendo la corona del Segundo Imperio Mexicano a Maximiliano de Habsburgo.

Dicho imperio no tendría frutos, pues sería rápidamente sometido por las fuerzas liberales que retomarían el poder y, además, aplicarían las leyes de reforma, restringiendo las garantías en diversas regiones para eliminar a los opositores, tratando como traidores a quienes apoyaran la intervención francesa o la creación del Segundo Imperio. Ya desde entonces, la idea de una nueva constitución que reordenara una vez más la estructura del país en función de los nuevos triunfos jurídicos, políticos y sociales que habían acontecido era latente, pero no se podía

llevar a cabo debido a que las condiciones económicas y de estabilidad social no eran las más adecuadas para reordenar jurídicamente a la nación.

Tras la derrota de los conservadores se esperaba que la estabilidad política poco a poco fuera ganando terreno dentro del país, sin embargo, esto no fue así. Debido a que dentro del propio bloque liberal existían diversos conflictos de intereses, el desarrollo y evolución de la estructura orgánica nacional se vieron limitados. Quizá el más importante de ellos fue el relacionado con el descontento por parte de Porfirio Díaz respecto a la reelección presidencial de Benito Juárez, que impidió a otros contendientes electorales alcanzar la titularidad del poder. Consecuencia de lo anterior, bajo la bandera de no reelección, Porfirio Díaz buscó quitar del poder a Juárez y a sus allegados, logrando así una verdadera transición democrática del cargo como presidente, fortaleciendo la vida democrática del país, pues el objetivo era que la elección ahora fuese directa y no a cargo de los representantes en el Congreso.

Tras la muerte de Juárez, las condiciones para lograr una transición del poder con un mayor carácter democrático serían más que óptimas y así se lograría. Desafortunadamente, sería el propio Díaz quien más tarde modificaría la ley para lograr su permanencia como titular del Poder Ejecutivo. Esto, sumado a una centralización de funciones, la ocupación de los cargos clave de la administración pública en manos del propio grupo de apoyo del Presidente, la cero tolerancia a la oposición, los favores económicos y políticos en función de grupos de intereses privados, así como un catálogo de derechos en favor de los ciudadanos fácticamente inexistente, llevaron a algunos grupos en diversas regiones del país a manifestarse en contra de Díaz, destacando uno de esos eventos sobre el resto, pues desde un marco completamente institucional buscaba derrotar a Díaz y acceder al poder, para dejar el camino libre a la apertura de la verdadera democracia; nos referimos al encabezado por Francisco Ignacio Madero, quien bajo el lema “sufragio efectivo, no reelección”, sería, en conjunto con su movimiento, el detonante de la Revolución que pondría fin al régimen porfirista.

A pesar del triunfo revolucionario, el país se vería envuelto en un conflicto armado nuevamente al llegar Victoriano Huerta a usurpar el cargo presidencial, siendo Venustiano Carranza quien recuperaría las instituciones del país en favor de los valores democráticos y quien, además, tomaría la decisión de reunir, en 1916, un nuevo Congreso Constituyente que pudiera crear un documento normativo supremo acorde a las condiciones políticas, económicas y sociales que se vivían en el país. Fue así como, el 1 diciembre de 1916, se celebraría la primera reunión del Congreso, cuya labor fue por demás apresurada, pues terminarían de sesionar el 31 de enero de 1917, y contarían ya desde entonces con un nuevo ordenamiento constitucional.

La razón por la cual este documento constitucional se realizó de una forma tan acelerada, fue por el hecho de que utilizó el modelo constitucional de 1857 como base, adhiriendo a éste las disposiciones que consideraban necesarias, entre las que destaca el catálogo de derechos sociales, donde México fue pionero incluso a nivel internacional y que, posteriormente, sería incluso imitado.

Por otra parte, la constitución fue contundente en cuanto al fortalecimiento de ciertos principios de carácter democrático. Incluyó la no reelección para el cargo de presidente y gubernaturas locales, así como el hecho de que su elección sería de forma directa y ya no a través de los representantes. En cuanto a la forma de organización política, retomó a la letra lo dispuesto por la constitución de 1857, estableciendo que la soberanía nacional residiría esencial y originariamente en el pueblo, que era voluntad de este el constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

Este documento constitucional sería la norma suprema que se utilizaría para regular a la nación mexicana desde esa época y hasta la fecha, resultando en la cúspide de los ordenamientos jurídicos actuales en el país. Si bien es cierto que se ha visto reformado en una cantidad excesiva de ocasiones, también lo es que eso comprueba y reafirma todavía más su vigencia, pues la estructura sigue teniendo la

capacidad de adaptarse a las nacientes necesidades de la sociedad, siendo capaz de responder a los intereses de épocas diversas y fomentando, así, el desarrollo nacional desde un ámbito jurídico, en principio, y después traduciéndose en una serie de actos y funciones administrativas de múltiples caracteres.

Ahora bien, la democratización constitucional hasta 1917 no contempló en ningún momento la figura de los partidos políticos como representantes sociales, o como el puente entre la sociedad y el Estado; de hecho, en ningún ordenamiento constitucional se incluyó la figura, la razón de esto es porque no tuvieron mucha trascendencia formal hasta el siglo XX. Por supuesto que eso no significa que las agrupaciones políticas, las facciones y los bloques ideológicos no existieran con anterioridad, simplemente no se identificaban con lo que los partidos políticos representan en la actualidad y, en el mejor de los casos, únicamente tenían una identidad conceptual, sin ningún tipo de contenido más allá de eso.

La evolución jurídica de los partidos políticos, por lo tanto, tuvo una ruta de desarrollo diversa a la estructuración constitucional de México, pero, sin duda alguna, sus caminos se cruzaron conforme se fue desarrollando la democracia constitucional en el país.

En palabras de Jorge Fernández Ruiz, “Nuestra Constitución vigente retoma aspectos fundamentales de los textos constitucionales del México del siglo XIX, como la soberanía popular, la prohibición de la esclavitud, la forma federal de Estado, y la republicana representativa y popular, de gobierno; el bicameralismo legislativo, el Estado laico, el régimen presidencial y la existencia de ayuntamientos, entre otros, por lo que es válido afirmar que los prolegómenos del derecho constitucional mexicano se elaboran en el siglo XIX y representan, por tanto, fuentes históricas del derecho constitucional mexicano”⁴⁹, es decir, que no podemos comprender las disposiciones constitucionales actuales sin dar un vistazo a los ordenamientos jurídicos que precedieron al documento actual, en especial en el

⁴⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *ídem*.

ámbito de la democratización, pues es evidente que el desarrollo de este proceso en México siempre encontró sus resultados reflejados en el texto de la Carta Magna.

A continuación, abordaremos la evolución que tuvo la figura de la representación y las instituciones políticas desde una perspectiva jurídica en México hasta la fecha.

Evolución de la democratización representativa en México

La figura de los representantes en México tiene un rol evidentemente trascendental. Resulta imposible pensar siquiera en la organización política que tiene el país en la actualidad sin la existencia de los representantes, en particular de los partidos políticos, pues se han convertido en el puente de acceso y contacto entre los ciudadanos y las instituciones públicas. Sin embargo, y a pesar del innegable impacto que tienen los partidos en la actualidad, su trascendencia e importancia moderna no tiene más de setenta años, aun cuando su regulación en el país lleva poco más de un siglo y su existencia de facto más de dos siglos.

Si bien es cierto que no fueron regulados sino hasta principios del siglo XX, eso no implica que las agrupaciones políticas no existieran. De hecho, uno de los presupuestos que dieron pie a los múltiples conflictos que definieron el desarrollo de la nación, su democratización y su constitucionalización, fue la existencia e intervención de múltiples agrupaciones de individuos con intereses e ideales diversos en función de lo que consideraban más viable para el crecimiento nacional. De esta forma encontramos una multiplicidad de grupos políticos que intervinieron en este proceso de definición política, desde la independencia de México con los insurgentes y realistas, donde por cierto surge el primer partido político considerado como tal; “En efecto, el primer partido político de nuestro país fue el partido independentista, formado durante el dominio español, encabezado por Francisco Primo de Verdad y Ramos, Juan Francisco Azcárate y Ledesma, y Melchor de Talamantes; su creación provoca la aparición de un partido contrario, el partido peninsular, promovido por el acaudalado español Gabriel de Yermo, quien el 15 de septiembre de 1808, al frente de 300 secuaces, depuso al virrey José de Iturrigaray

y apresó a los precursores de la independencia”⁵⁰. Fue así como comenzó una larga historia de agrupaciones políticas de intereses latentes y cambiantes en función de lo que consideraban era óptimo para el desarrollo del país, encontrándose figuras similares durante los conflictos por la definición de la forma de Estado, en donde se enfrentaron federalistas con centralistas, las guerras de reforma que se dieron entre el grupo de los conservadores y el de los liberales, hasta la revolución mexicana cuyo conflicto surgió entre los porfiristas y el grupo de maderistas y demás que lo apoyaban.

Cabe aclarar, además, que el hecho de que no existieran disposiciones legales que contemplaran la intervención de los partidos en el desenvolvimiento de la vida democrática del país no significaba que no existiera un sistema electoral jurídicamente contemplado, sin embargo, los derechos y procedimientos establecidos en tales documentos siempre iban dirigidos a los ciudadanos o a quienes cumplieran las condiciones para competir. Así, el desarrollo de su regulación surgió, en primer lugar, como parte de legislaciones secundarias dentro de las entidades federativas y, a nivel federal, como regulación para los cargos de presidente y legisladores, para luego convertirse en normatividad de rango constitucional.

Ley electoral de 1911

Tras el triunfo revolucionario, una de las tareas que buscó realizar Madero fue reordenar la vida política en el país, permitiendo la competencia de diversos individuos en las contiendas para acceder a los cargos de elección popular, rompiendo con el sistema inflexible de transición política que se había forjado durante el porfiriato que, a pesar de contar con disposiciones de carácter democrático con la Ley Electoral de 1901, de facto no eran para nada reconocidas ni llevadas a la práctica. Fue así como el 19 de diciembre de 1911 publicó la Ley Electoral⁵¹, que contemplaba, curiosamente, una estructura similar a la de 1901 y

⁵⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Ibidem*, p. 709.

⁵¹ Ley Electoral, 1911, recuperada de: <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/Parte8.pdf>, el 20 de abril de 2019.

que, entre otras disposiciones, otorgaba personalidad jurídica a los partidos políticos.

Los partidos políticos ya tenían impacto en la vida política del país incluso antes de la existencia de esta ley, prueba de ello es que la mención que reciben en dicho ordenamiento no tiene un afán descriptivo de la figura, sino más bien uno funcional. Su primera mención en toda la legislación mexicana se establece en el artículo 46:

“Los representantes de los partidos registrados en las elecciones del distrito electoral respectivo, a pedir en el acto copia certificada de las actas relativas a las elecciones primarias. Dichas copias deberán ser puestas a disposición de los mismos representantes inmediatamente después del levantamiento del acta, antes de retirarse los miembros de la casilla y no causarán timbre ni otro impuesto alguno.”⁵²

Posterior a dicho artículo, los partidos reciben varias menciones en los numerarios 64, 65, 75, 80, pero es quizá la más importante de ellas la que aparece en el capítulo VIII, puesto que este se dedica exclusivamente a la figura de los partidos políticos. Al efecto, el artículo 112 señala que: “Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;
- II. Que la asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;
- III. Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;
- IV. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público, el que tendrá esta facultad independientemente de las que le otorgan las leyes locales respectivas.

⁵² *Ídem.*

V. Que la junta directiva nombrada publique por lo menos dieciséis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias, y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas;

VI. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente;

VII. Que la misma junta directiva, o las sucursales que de ella dependan, también con un mes de anticipación, por lo menos, haya nombrado sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales, en aquellas elecciones en que pretendan tener injerencia; sin perjuicio, igualmente, de poder modificar los nombramientos. Cuando los partidos políticos nombraren más de un representante, se entenderá que éstos deberán ejercer sus funciones en el orden progresivo de su nombramiento.”⁵³

Resulta trascendental este apartado ya que, por primera vez, establece en una disposición legal los requisitos que debían de cumplir los partidos políticos para que se consideraran como tales, es decir, se legaliza la figura estableciéndose una serie de condiciones e incluso un procedimiento para obtener el registro y que, una vez cumplidos estos, podrían desempeñar las funciones que la propia ley les designaba. Esto representó un parteaguas para la vida política del país puesto que, al otorgar ese reconocimiento de los partidos en los procesos electorales y al designarles funciones en específico, se comenzaba a reconocer la trascendencia que sin duda tendrían en un futuro.

Esta ley permanecería vigente incluso al expedirse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ordenamiento en donde no se contemplaría a la figura de los partidos pues entonces se consideraban como implícitos dentro de los derechos de libertad en general, derecho de asociación y de reunión incluidos dentro del novedoso apartado de garantías individuales de ese documento. De este

⁵³ *Ídem.*

modo, la Constitución de 1917 en su texto original procuró ocuparse de otro tipo de prioridades tras la victoria constituyente. La señal era clara, si querían reorganizar las competencias electorales en México y si deseaban acabar con ese sistema de golpes de Estado cada que los intereses de algunos grupos se veían afectados, entonces debían trasladar las contiendas políticas a un ámbito más pacífico en aras del crecimiento del país.

Una vez que la Constitución entró en vigor, Carranza buscó fortalecer los mecanismos que permitieran un desenvolvimiento pacífico de los procesos electorales, motivo por el cual expidió una nueva Ley Electoral que reglamentaba las disposiciones constitucionales, así como a la propia ley de 1911. Esta ley contuvo múltiples disposiciones que facilitaron el desenvolvimiento de las autoridades electorales, el registro del padrón electoral, y aunque el contenido relativo a los partidos políticos se mantuvo idéntico al establecido en la Ley Electoral de 1911, se agregó un derecho en favor de estos y fue la posibilidad de presentar quejas y reclamaciones en una multiplicidad de situaciones, inclusión que daba pie a la materia procesal electoral de sanciones administrativas.

Con la incorporación de estas disposiciones en esos dos ordenamientos, tanto en la Ley de 1911 como en la de 1917, comenzó un largo trayecto en búsqueda del desarrollo de las instituciones que fomentaran la participación política y una transición pacífica del poder en México, que se vería interrumpida en una ocasión más por el llamado Maximato, en donde Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón intentarían retomar la reelección presidencial y designarían, además, a sus sucesores. Sin embargo, la ruta de desarrollo democrático–electoral volvería a imponerse y, para el año de 1946, se daría una de las transformaciones quizá más grandes que habría tenido el sistema político electoral mexicano con la Ley Electoral Federal de dicho año, promulgada por Manuel Ávila Camacho.

Ley Electoral Federal de 1946

Aun cuando la tendencia del gobierno cardenista era inclinada hacia un perfil de izquierda y por ende esperaban el ascenso de un revolucionario como Francisco José Múgica, para sorpresa de algunos la elección de sucesor presidencial por parte de Cárdenas favorecería a Manuel Ávila Camacho. Sería él quien se encargaría de transformar una vez más al partido oficial pasando de ser el Partido de la Revolución Mexicana al Partido Revolucionario Institucional, quitando peso a la influencia dentro del partido del sector militar y dando prioridad a los sectores obrero y popular, lo que representaba un paso firme hacia la búsqueda de desarrollo por el camino de la institucionalización.

Otro de esos pasos en ruta hacia la evolución institucional lo dio con la creación de la Ley Electoral Federal de 1946, quizá uno de los ordenamientos en la materia más importantes para el país pues, aunque el progreso logrado en otras épocas dio lugar a avances mayores, la única razón por la cual pudieron hacerlo fue por la estructura definida en este momento. El motivo de su trascendencia deriva del hecho de que, a diferencia de los ordenamientos electorales anteriores, en donde las instancias que organizaban las elecciones eran descentralizadas pues se trataba de entidades a nivel municipal, ahora dicha función se centralizaba y quedaba a cargo de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Fue así como se estableció un vínculo mayor entre los procesos electorales y las autoridades del gobierno federal, esto debido a que quien presidía la Comisión era, al mismo tiempo, el Secretario de Gobernación, lo que implicaba una estructura administrativa de la función electoral más vinculada con el partido oficial en México.

Además de la centralización de la función electoral, la Ley de 1946 tuvo otro considerable número de aciertos que merecen la pena ser mencionados en materia de organización política y de los representantes partidistas.

Si bien la Comisión concentraba las funciones electorales y les daba un carácter federal, el ejercicio de dichas funciones se llevaba a cabo a través de una estructura estratificada. En primer lugar, se encontraba la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada por el Secretario de Gobernación como Presidente, dos

comisionados elegidos, uno de la Cámara de Senadores y otro de la Cámara de Diputados, y un comisionado por cada partido político nacional. Estos, a su vez, proponían a los miembros que integrarían a las Comisiones Locales Electorales⁵⁴, y en caso de no llegar a un acuerdo se daba una designación directa, y eran estos quienes a su vez definían la estructura de los Comités Electorales Distritales.

Interesante es mencionar que dentro de este ordenamiento eran los Comités Locales Electorales quienes se encargaban de resolver las controversias en materia electoral suscitadas dentro de cualquier Comité Electoral Distrital⁵⁵, es decir, que la justicia en materia electoral era administrada, en primera instancia, por la propia autoridad electoral, pero además contemplaba como instancia superior para conocer de los conflictos en materia electoral a la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto a los partidos políticos, esta ley agregó diversas disposiciones al respecto. En primer lugar, les dio una definición jurídica por primera vez y, el artículo 22 señala que: “Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política.”⁵⁶ Además, el reconocimiento como tales sólo lo tendrían los partidos políticos nacionales; para entrar dentro de esa categoría requerían contar con treinta mil afiliados en todo el territorio nacional, distribuidos en cuando menos dos terceras partes de las entidades federativas, con mil afiliados como mínimo en cada una de ellas. Por si fuera poco, los partidos políticos estaban obligados a contar con un programa político que estableciera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales, así como con una Asamblea Nacional, un Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos en cada entidad federativa donde comprobaran contar con el requisito mínimo de afiliados. Por último, los partidos políticos nacionales estaban obligados a tener una publicación periódica propia de carácter mensual, como mínimo, lo que fomentaría su publicidad entre la sociedad, así como mantendría vigente su

⁵⁴ Artículo 8, Ley Electoral Federal de 1946 recuperada de http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=195324&pagina=2&seccion=2, el 20 de mayo de 2019.

⁵⁵ Ley Electoral Federal de 1946.

⁵⁶ *Ídem*.

participación constante en la vida pública del país. Gracias a esta regulación relativa a los partidos políticos como los nuevos protagonistas de la vida política y electoral en México, se hizo a un lado la competencia de los candidatos independientes o apartidistas, demostrando que el desarrollo de la representación política en México ya debía ser únicamente a través de dichas entidades.

Entre las novedades incluidas respecto a los partidos políticos además de una regulación mucho más exigente, destaca el hecho de que por primera vez se les permitió formar coaliciones entre diversos partidos, con algunas excepciones como el que dicho vínculo se formara con partidos políticos extranjeros.

Fue así como la Ley Electoral Federal de 1946 establecería las bases generales de la organización institucional de los partidos políticos, su reconocimiento y debida regulación por parte de entidades de la administración pública federal, así como la centralización de las funciones electorales a través de una instancia superior que, aunque dependía del Ejecutivo Federal, ya comenzaba a ordenar y permitir la transición hacia una nueva etapa de la vida política del país.

Otra de las instituciones que se crearon con esta ley fue el Consejo del Padrón Electoral. Entre sus funciones se encontró la de desarrollar la geografía electoral del país, desde el diseño de los mapas electorales hasta la creación de un padrón electoral, que contendría el registro de las personas en determinada región con capacidad para emitir su voto en los procesos electorales, quienes debían cumplir con los requisitos de ser varones, nacionales mexicanos, haber cumplido 18 años si estaban casados, o 21 si eran solteros, así como contar con su registro en el padrón de su localidad; al efecto, les sería expedida una credencial que deberían exhibir al momento de optar por ejercer su derecho al voto.

Ley Electoral Federal de 1951

Si bien es cierto que la Ley de 1946 había definido unas nuevas bases tendientes a una institucionalización permanente en México, donde la transición del poder público se diera a través de los representantes de los partidos políticos nacionales, la realidad es que el monopolio de la vida política del país que corría a cargo del partido oficial hizo que las elecciones se volvieran todavía más complicadas para las emergentes minorías que buscaban acceder a los cargos de elección popular. Esto sería todavía más evidente cuando, en las elecciones federales de 1949 para renovar la Cámara de Diputados, el Partido Revolucionario Institucional obtendría el 94% de los votos a su favor, logrando así ocupar 142 de los 150 escaños totales.

Para el 4 de diciembre de 1951, durante el gobierno del Presidente Miguel Alemán se publicaría en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Electoral Federal que, entre sus determinaciones más trascendentales, se encontraba la de transformar a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral en la Comisión Federal Electoral, que centralizaría todavía más las funciones de administración electoral, pues desaparece a los comisionados de partidos que integraban parte de las Comisiones Locales electorales y de los Comités Distritales, lugares que ahora ocuparían funcionarios designados por la propia Comisión.

Además, esta ley también sustituyó al Consejo del Padrón Electoral por el Registro Nacional de Electores, cuyas funciones permanecieron intactas, con la salvedad de que la temporalidad de estas tendría un carácter permanente y no uno temporal, de acuerdo con los periodos electorales, como ocurría con el Consejo.

La realidad es que las disposiciones de origen de esta ley no eran tan importantes en cuanto a avances democráticos como ocurrió con la ley de 1946, con la salvedad de la creación del Registro. La trascendencia de esta ley no apareció al momento de su creación, sino con las múltiples reformas que sufrió durante el periodo de su vigencia.

Reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres

La primera de ellas sería producto de un fenómeno ocurrido el 17 de octubre de 1953, pues sería entonces cuando daría frutos una de las luchas por la universalización de derechos y de evolución democrática más grande en la historia del país, ya que se publicaría el decreto de reforma a los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconocía en las mujeres mexicanas la calidad de ciudadanas, permitiendo así que contaran con derechos político electorales plenos, legitimando su acceso al derecho al voto, tanto activo, para votar, como pasivo, para ser votadas y acceder a los cargos de elección popular en todos los niveles, tanto federal, como local y municipal. La razón del por qué hablamos de derechos políticos plenos es debido a que, el 12 de febrero de 1947, ya se había emitido un decreto que adicionaba una disposición en el artículo 115 constitucional que otorgaba derechos políticos limitados a las mujeres para ejercer el derecho al voto, de igual forma tanto en el ámbito activo como en el pasivo, pero únicamente a nivel municipal.

Por supuesto la Ley Electoral Federal debía adaptarse a estas nuevas disposiciones y esto ocurriría con la reforma del 7 de enero de 1954, que incluía el reconocimiento total de los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas. Además de esto, la reforma también incluyó un aumento en el número de afiliados con los que debían de contar los partidos políticos para mantener su registro, pasando de 30,000 ciudadanos a 75,000 y debían tener 2,500 miembros en cada una de las entidades, donde antes debían comprobar cuando menos 1000 de ellos, todo esto en el entendido de que al haber una cantidad mayor de participantes con la inclusión de esta reforma, era necesario que los estándares de respaldo social que debían tener los partidos políticos aumentara para crear un ambiente de congruencia, sin mencionar que era una buena forma de controlar a posibles partidos emergentes.

Diputados de Partido

Al igual que en el caso anterior, la segunda reforma trascendental que modificó a la Ley Federal Electoral de 1951 fue consecuencia de una reforma constitucional.

Para 1960, la realidad política que se vivía en México era muy distinta a la evolución jurídica que había tenido hasta entonces. Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la influencia internacional se había tornado todavía más evidente en el desarrollo nacional; la tendencia era atraer inversiones extranjeras y la única forma en la que estas podían interesarse en el país era garantizando un ambiente de estabilidad y de compromiso con la protección de los intereses de los inversionistas. Una de las formas en que esto podía comprobarse era contando con un gobierno bien estructurado y funcional que, a su vez, fomentara la competencia democrática, pues era lo que se consideraba como bien visto a nivel internacional, sin embargo, México distaba bastante de permitir una contienda política electoral justa, debido a que el dominio político ejercido por un solo partido político era evidente y casi autoritario.

Para modificar la negativa imagen que daba a nivel internacional el gobierno mexicano, buscaron adoptar un recurso de participación política que permitiera la inclusión de las minorías políticas en las instituciones públicas, dotando de cierto grado de flexibilidad a las contiendas electorales en México, pero manteniendo el dominio de parte del partido oficial. La figura que se adoptaría al efecto sería la de los denominados diputados de partido.

El 22 de julio de 1963 se expidió el decreto de reforma del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que incluyó a la figura de los diputados de partido, el antecedente más inmediato de la representación proporcional en México y el primer paso que se dio hacia la flexibilización y la competencia real en los procesos electorales a nivel federal. Para el 28 de diciembre del mismo año, se publicaría el decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal Electoral, que incluiría a la figura de los diputados de partido que fomentaba la representación de los partidos políticos minoritarios.

Hasta este momento, todos los diputados de la Cámara Baja federal eran electos bajo el principio de mayoría relativa, es decir, de los diversos contendientes en los múltiples distritos electorales, se elegía a quien obtuviera el mayor número de votos a su favor. Pero ahora los diputados de partido rompían con esta estructura, pues ahora cada partido político tenía derecho a designar a 5 diputados por cada 2.5% de los votos nacionales que obtuvieran a su favor, teniendo derecho a un diputado más por cada .5% extra de votos que obtuvieran, hasta un máximo de 20 diputados bajo este principio, teniendo que ganar los demás escaños mediante el principio de mayoría relativa.

Además de incluir a los diputados de partido, la reforma del 28 de diciembre de 1963 también incluyó lo que podríamos tratar como el primer antecedente del financiamiento público de los partidos que tuvo México, pues estableció exenciones fiscales en favor de los partidos en cuanto a los impuestos de timbre, el impuesto sobre la renta y los que generase la venta de los documentos impresos de los partidos por concepto de publicación periódica.

La ley se mantendría intacta en este ámbito y, no sería sino hasta 1970, cuando producto de una reforma constitucional de 1969 que modificó la edad para adquirir la ciudadanía, quedando reducida de 21 a 18 años para los mexicanos que no estuvieran casados, cuando la ley sufriría una nueva reforma que permitiría a los ciudadanos con 18 años cumplidos ejercer su derecho al voto activo.

Dos años más tarde la Constitución se reformaría para reducir el rango de edad para poder participar en las contiendas electorales para integrar al Congreso de la Unión, pasando de 25 años cumplidos a 21 años cumplidos para la elección de diputados federales, y de 35 a 30 años para la elección de senadores. Además, redujo el porcentaje requerido para que se nombraran diputados de partido a favor de un partido político, pasando de 2.5% de la votación total a nivel nacional a 1.5%, y aumentó el máximo de diputados electos bajo este principio de 20 a 25 por partido.

Ley Federal Electoral de 1973

Para la década de los años 70, la estabilidad sociopolítica en México no era ni siquiera cercana a buena. Tras los incidentes ocurridos durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz, la tensión entre la sociedad y las instituciones era evidente y, por supuesto, esto no representaba nada bueno para la imagen internacional del país. Fue debido a este ambiente de tensión que, al acceder al cargo de Presidente, Luís Echeverría procuró hacer de manera pública su ruptura con el gobierno anterior, destacando, además, su compromiso por crear un ambiente de competencia política pacífica, en donde rigiera el deseo de la mayoría a través de la actuación de los representantes.

Producto de esta ideología, para el 5 de enero de 1973, se publicaría en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Federal Electoral, cuyas disposiciones demostraban ese genuino interés por fortalecer la regulación jurídica de los partidos políticos, considerando a éstos como la vía primordial para fomentar la transición pacífica del poder.

La primera de las disposiciones que se incluyeron en esta nueva ley respecto al fomento de la participación de los partidos políticos, fue la modificación del concepto de partidos políticos, incluyendo ahora entre sus fines el de proporcionar o propiciar educación cívica de la población. Asimismo, se redujeron los números de afiliados que requerían para obtener su registro como partidos políticos nacionales, pasando de 75,000 a 65,000 afiliados en todo el territorio de la república y de 2,500 a 2,000 afiliados en dos terceras partes de las entidades federativas.

Es quizá la inclusión más importante en esta ley el aumento de las prerrogativas de los partidos políticos nacionales. En primer lugar, se les concedió, por primera vez en la historia de México, acceso gratuito a tiempo en radio y televisión para publicitarse durante los periodos electorales. En segundo lugar, se les otorgó la posibilidad de expedir y colocar propaganda electoral, siempre que contaran con los permisos adecuados y lo hicieran en las zonas permitidas, así como respetaran las restricciones contenidas por la propia ley, es decir, que no fueran contrarias a la moral y no incluyeran símbolos religiosos o raciales. En tercer lugar, la ley le otorgó

por primera vez a los partidos la posibilidad de contar con el servicio de las franquicias postales y de servicio telegráfico necesarios para el desempeño de sus funciones. Otro elemento de alto impacto fue el regreso de los representantes de los partidos en la conformación de la Comisión Federal Electoral, así como a nivel local y distrital.

Reforma política del 6 de diciembre 1977

La reforma política del 6 de diciembre de 1977 fue consecuencia de una serie de fenómenos políticos y sociales que pusieron en tela de juicio la legitimidad de la administración política y del ejercicio político en México. Tras obtener la victoria en un proceso electoral en donde no contó con ningún contrincante, al menos ninguno legítimo, el entonces Presidente José López Portillo declaró que la política de su gobierno iría enfocada a reordenar al país, fomentando la estabilidad entre empresas y trabajadores, así como propiciando un ambiente que permitiera una verdadera competencia entre los diversos bloques políticos, en aras de superar esta negativa imagen del partido hegemónico autoritario que ya había hecho bastante daño al país, sobre todo en cuanto a su imagen internacional.

Bajo la supervisión de Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación, se formularía una reforma política que permitiría una verdadera transición democrática del ejercicio del poder y de los cargos públicos en general, donde imperaran la participación, el respeto y el reconocimiento de todos los bloques políticos representados por los diversos partidos. Fue así como, el 30 de diciembre de 1977, se publicaría en el Diario Oficial de la Federación el decreto que daría origen a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que modificaría en gran medida las condiciones de competencia en las que se desarrollaban los procesos electorales en México.

En primer lugar, simplificó todavía más los requisitos establecidos en la ley para que un partido obtuviera su registro, dejando de pedir 2,000 afiliados en dos terceras partes de las entidades federativas y solicitando 3,000 de ellos, pero únicamente en la mitad de las entidades que conformaban el país, quedando el total de 65,000

afiliados en todo el territorio nacional intacto. Además, la aprobación respecto al registro de un partido ya no quedaba a cargo de la Secretaría de Gobernación, sino que ahora sería la Comisión Federal Electoral la encargada de ello, la que, por cierto, adquirió autonomía respecto de la Secretaría de Gobernación, aun cuando la Comisión seguía incluyendo al Secretario de Gobernación como parte de su estructura. Además de esto, en materia de justicia electoral se crea un capítulo nuevo que incluye la materia contenciosa electoral dentro de la ley.

Si bien dichas modificaciones fueron de gran relevancia en comparación con la ley de 1973, lo más importante que incluyó la reforma política constitucional, así como la propia ley, fue la desaparición de la figura de los diputados de partido y la inclusión de los diputados electos por el principio de representación proporcional (art. 54 CPEUM), así como la inclusión de las figuras de participación directa el referéndum y el plebiscito (artículo 73 CPEUM).

Con la creación de la nueva ley, se modificó la definición de los partidos políticos, señalando en su artículo 20 que: “Conforme a lo que dispone este Título, los partidos políticos nacionales son formas típicas de organización política. En el cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuvan a constituir la representación nacional”⁵⁷, concepto que retira la adición de la educación cívica hecha por la ley anterior, quedando fuera incluso de las tendencias a las cuales debía aspirar un partido político, que eran: propiciar la articulación y participación democrática de los ciudadanos, la formación ideológica de militantes, coordinar acciones políticas en función de principios y programas, así como estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberar respecto a objetivos nacionales, manteniendo así un vínculo permanente entre la opinión ciudadana y los poderes públicos. Podría decirse que este fue el momento en que comenzó el rol de los partidos como un verdadero puente entre la opinión pública y la administración del Estado.

En cuanto a los documentos con los que debían contar para constituirse como tales, se asienta la triada de documentos que incluso a la fecha sigue siendo requisito

⁵⁷ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

para ello, es decir, se requería de contar con una declaración de principios que estableciera las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulaban (artículo 23); con un programa de acción que incluyera las medidas que pretendía tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y políticas propuestas para resolver problemas nacionales, así como los medios que adopte para dirigir, formar y fomentar la participación electoral de sus militantes (artículo 24); y sus estatutos que debían incluir denominación, emblema, procedimientos para afiliarse, así como procedimientos internos de renovación de dirigentes(artículo 25).

Esta serie de reformas, tanto constitucionales como legales, otorgaron a los partidos políticos la calidad de entidades de interés público y, por primera vez, se elevó la institución a rango constitucional. Al tener este cambio de naturaleza y reconocimiento se amplía el interés del Estado por la existencia de los partidos y, con ello, aumenta también el número de prerrogativas con las que cuentan, así como la proporción de aquellas con las que ya contaban. Es así como se les dota de acceso a tiempo en radio y televisión de forma permanente, a diferencia de la ley anterior que únicamente les permitía acceder en tiempos de campaña; además se les concede la exención de pago de impuestos respecto a imprenta, timbre, contratos de arrendamiento y compraventa.

Se modifica también la manera en que se integraba la Cámara de Diputados. A partir de dicha ley, la Cámara Baja se integraría por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 100 más que serían electos por el principio de representación proporcional, en función de los porcentajes de votos que obtuviera a su favor un partido político en determinada circunscripción plurinominal, dividiendo para ello el territorio nacional en circunscripciones electorales plurinominales. Además, para conservar el registro como partidos políticos se requiere obtener cuando menos el 1.5% de los votos totales emitidos a nivel nacional a su favor.

Reforma política del 15 de diciembre de 1986

Esta reforma política se hizo con la intención de mejorar lo establecido por la reforma y la ley de 1977.

Incluyó un aumento en el número de integrantes de la Cámara de Diputados Federal, pasando de 400 a 500 diputados, electos bajo un sistema mixto: 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional, conservando así el sistema preponderantemente mayoritario. Para su elección, se dividió el territorio nacional en 5 circunscripciones electorales, de donde se elegirían a 40 diputados por cada una de ellas. Los partidos políticos tendrían acceso a dichos escaños, siempre y cuando obtuvieran cuando menos el 1.5% de los votos totales emitidos a nivel nacional.

Código Federal Electoral de 1987

Las reformas realizadas a la Constitución en 1986 dieron pie a la creación de una nueva regulación normativa secundaria sobre la materia. Fue así como, el 12 de febrero de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal Electoral, que reemplazaba y mejoraba a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Esta ley, además de regular las modificaciones constitucionales mencionadas, también contempló dos cambios mayores en materia de prerrogativas de los partidos. La primera de ellas fue que se estableció que existiría un programa exclusivo en donde participarían los partidos políticos en radio y televisión cuando menos dos veces al mes. En segundo lugar, y quizá más importante, es que es la primera ley que estableció un régimen de financiamiento para los partidos políticos nacionales, otorgando una cantidad de presupuesto para la campaña de diputados de mayoría relativa y otro para la Cámara de Senadores en general, que se renovarían por mitades ahora cada tres años, todo esto en proporción a la cantidad de votos que obtuvieran en el proceso electoral inmediato anterior.

Dentro de esta ley se reconoce la posibilidad de los partidos políticos de obtener una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, estableciendo un límite de 350 escaños a favor de un solo partido, distribuyéndose los demás escaños, si es que aun tuviere derecho a más, entre quienes hubieran obtenido la mayor cantidad de votos en función del principio de representación proporcional y el método del cociente.

Reforma política de 1990

Las elecciones de 1988 fueron unas de las más polémicas en la historia de México. Para ese momento, las condiciones democráticas en el país habían evolucionado lo suficiente como para que existiera un contendiente real que se opusiera al entonces candidato del partido oficial, Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, una excesivamente sospechosa caída del sistema, así como una orden directa de la Cámara de Diputados que contaba con una mayoría absoluta a favor del partido que respaldaba a dicho candidato, para destruir las boletas que serían sujetas a revisión resultaron en el triunfo del representante priista.

Debido a la inconformidad provocada por ese evento, la sociedad exigía que la autoridad electoral tuviera una capacidad real de resolver respecto a ese tipo de irregularidades, sin quedar la palabra final a cargo de algún representante del partido oficial. Fue así como, el 6 de abril de 1990, se publicaría un Decreto de reformas constitucionales en materia política que buscaban fortalecer la garantía de diversos principios político-electorales, a través de ciertas modificaciones de carácter orgánico.

Esta reforma incluyó, en el artículo 41 de la Constitución, que las elecciones se organizarían por un organismo público que sería la autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, el cual debía guiarse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Esta disposición daba pie a la creación del Instituto Federal Electoral. Por si fuera poco, también establece la creación de un Tribunal Federal Electoral, que sería un organismo jurisdiccional autónomo.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales de 1990

Como era de esperarse, junto con la reforma de abril era necesaria una reconfiguración del sistema normativo en materia político-electoral, razón por la cual, el 15 de agosto de 1990, se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que sustituía al Código Federal Electoral.

Este documento trajo consigo una transformación orgánica completa. En primer lugar, estableció la creación del Instituto Federal Electoral, en sustitución de la Comisión Federal Electoral, cuyo carácter sería permanente y que además contaría con personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo además la autoridad en materia electoral y a cargo de quien estaría la organización de los procesos electorales. El instituto contaría con 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y una más en el Distrito Federal, así como 300 subdelegaciones en cada uno de los distritos electorales uninominales, bajo los cuales se elegía a un diputado por el principio de mayoría relativa a nivel federal.

En cuanto a su estructura, contaría con tres órganos centrales: El Consejo General integrado por un consejero del Poder Ejecutivo, que seguía siendo el Secretario de Gobernación quien además lo presidía, cuatro más del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos nacionales; la Junta General Ejecutiva integrada por un Director General, el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral y Educación Cívica y de Administración; y por la Dirección General, a cargo de un solo Director General. Como podemos apreciar, nuevamente se trataba de una pseudo autonomía del Instituto, pues la influencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo seguía presente a la orden del día, presidiendo la institución. En cuanto a sus funciones, prácticamente eran las mismas que las que realizaba la Comisión Federal Electoral.

Con relación a la justicia electoral, se reemplaza el Tribunal Contencioso Electoral y se instaura el Tribunal Federal Electoral. Este ahora contaba con autonomía

jurisdiccional y estaba facultado para resolver controversias a través de los recursos de inconformidad y apelación, así como para imponer sanciones a quienes cometieran faltas administrativas o a quienes cometieran delitos electorales. Cabe destacar que contra sus resoluciones no procedía ningún recurso ante otra instancia, ni el juicio de amparo.

Entre las disposiciones relativas a los partidos políticos, nuevamente se establece el acceso permanente a los medios de radio y televisión, sin embargo, en esta ocasión, se distribuye a cada partido nacional quince minutos mensuales en cada uno de dichos medios, así como que cada partido contaría con un aumento en ese tiempo en función de su fuerza electoral. En cuanto a su financiamiento, los partidos políticos tendrían acceso a cuatro variantes de presupuesto: por concepto de actividad electoral, por concepto de actividades generales como entidades de interés público, por concepto de subrogación del Estado de las contribuciones aportadas por los legisladores a sus partidos, y por concepto de actividades específicas como instituciones de interés público.

Reforma Política de 1993

Aunque existieron otras reformas a la Constitución en materia política, la realidad es que ninguna de ellas fue tan emblemática como la del 3 de septiembre de 1993. Para el 24 de septiembre de ese mismo año, se publicarían las modificaciones al Código, que incluirían los cambios relativos para adecuarse al nuevo contenido constitucional.

Entre las disposiciones que se incluyen con esta reforma son la eliminación de la autocalificación de las elecciones a cargo del Instituto Federal Electoral, debido a que ahora dicha calificación iría a cargo de dos instancias: la primera sería entre los diversos consejos del Instituto, cuya naturaleza sería administrativa, y, la segunda, sería ante el Tribunal Federal Electoral, cuya naturaleza sería jurisdiccional, que finalizaría la declaración de validez de las elecciones y daría pie al otorgamiento de constancias por parte del Instituto.

Es la primera reforma que incluye una modificación en cuanto a la configuración de la Cámara de Senadores. Señala que, a partir de ese momento, se elegirían a 4 senadores por cada entidad federativa y el Distrito Federal, 3 bajo el principio de mayoría relativa y 1 bajo el principio de primera minoría, que no era otra cosa sino la elección de un senador a favor del partido que obtuviera el segundo número más alto de votos a favor en cada entidad y en el Distrito Federal.

Además, amplía las posibilidades de los partidos políticos nacionales para poder conservar su registro, pues se reduce el rango de 1.5% de la votación nacional al 1% y con ello bastaría para conservar su registro, derechos y prerrogativas; sin embargo, si competían en coalición y no obtenían el 1.5%, perderían su registro automáticamente. En cuanto al financiamiento, incluye un rubro más y se anexa el concepto de producto de rendimientos financieros.

Reforma electoral del 22 de agosto de 1996

A pesar de que con anterioridad a esta reforma ocurrieron algunas más en la materia, principalmente de carácter orgánico, no sería sino hasta el año 1996 cuando se daría una más de las reformas constitucionales estructurales del sistema político mexicano, que redefiniría el funcionamiento de sus instituciones, así como el rumbo de su desarrollo. Para el 22 de noviembre del mismo año, se publicaría la reforma de la ley secundaria que incluiría las novedosas disposiciones constitucionales al marco legal reglamentario del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En cuanto a estructura orgánica, las reformas de 1996 modificaron a diversas instituciones de participación electoral. En primer lugar, se establece en el artículo 49 que: “El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios”⁵⁸. Si bien es cierto el concepto de autonomía se había incluido desde la reforma de 1993, fue sólo hasta este momento cuando de verdad gozó de plena autonomía, al dejar de contar con el Secretario de

⁵⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, 1996

Gobernación como el Presidente del Consejo General, es decir, se trata del primer ordenamiento normativo que desvincula a la autoridad electoral del Poder Ejecutivo Federal, pudiendo así responder a intereses objetivos nacionales y no a las órdenes directas que llegaran desde presidencia.

La segunda disposición relativa a un carácter orgánico de las instituciones electorales es la que establece que el Tribunal Federal Electoral sería parte del Poder Judicial de la Federación, eliminando su carácter como organismo jurisdiccional autónomo y cambiando su denominación a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, conserva la calidad de autoridad suprema en cuanto a la materia electoral se refiere, cuyas decisiones son inatacables por recurso o amparo alguno, funcionando con una Sala Superior y cinco Salas Regionales (Artículo 105)⁵⁹.

El tercer cambio en cuanto a estructura orgánica general es el relativo a la modificación en cuanto a la conformación de la Cámara de Senadores. Al efecto se establece que estaría integrada por 128 senadores, 64 de ellos electos bajo el principio de mayoría relativa, 32 de ellos electos bajo el principio de primera minoría y 32 más electos por el principio de representación proporcional.

Además, se establecen reglas claras respecto a la designación tanto de diputados como senadores bajo el principio de representación proporcional, estableciendo que la forma de asignación sería bajo dos métodos: el primero de ellos sería el denominado método del cociente, que no es otra cosa sino una serie de divisiones realizadas en función del número total de votos válidos emitidos a nivel nacional y del número de votos obtenidos por cada partido, mientras que los escaños sobrantes que no entraran bajo la categoría del método de cociente se asignarían por el método del resto mayor, es decir, aquel partido cuyo porcentaje restante fuera más cercano a la unidad sería quien ocuparía el escaño restante y así sucesivamente, en orden de mayor a menor, hasta que no hubiera curules que asignar.

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996.

Los requisitos para constituirse como partido político también se simplifican y ahora sólo son necesarias 10 asambleas en diferentes entidades federativas con un quorum de 3000 personas, o bien 100 asambleas en diferentes distritos electorales federales con un quorum de 300 personas; pero se vuelve necesario notificar al IFE respecto al interés por constituirse como partidos políticos nacionales del 1 de enero al 31 de julio del año siguiente al en que se celebraran elecciones.

La reforma también otorga reconocimiento especial a las Agrupaciones Políticas Nacionales, y el artículo 33 las define como: "... formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada"⁶⁰. Entre las disposiciones más trascendentales al respecto, se encuentra la posibilidad de competir por escaños en el Congreso siempre que participaran vinculadas a un partido, en cuyo caso se tratarían como parte del propio partido usando su emblema y nombre. Además, instaura un procedimiento especial de registro de las Agrupaciones y, las que lograran conseguirlo, tendrían acceso a financiamiento público equivalente al 2% del asignado anualmente bajo el concepto de actividades ordinarias permanentes de un partido político nacional.

En cuanto a las prerrogativas de los partidos, se amplía el tiempo de acceso a radio y televisión y la cantidad de financiamiento, al establecerse que ningún tipo de financiamiento podría ser superior al obtenido de carácter público. Es así como se eliminan los rubros establecidos con anterioridad y el financiamiento se divide en tres variantes únicamente: el financiamiento para actividades ordinarias permanentes, el financiamiento para gastos de campaña y el financiamiento para actividades específicas como entidades de interés público (artículo 49). En cuanto a los porcentajes, el presupuesto se dividiría el 30% en partes iguales entre todos los partidos y el 70% en proporción al número de apoyo que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior.

⁶⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como podemos apreciar, esta reforma prácticamente definió la estructura actual del sistema político mexicano, estructura que a la fecha seguimos utilizando, salvo con algunas modificaciones realizadas en el siglo XXI.

Reforma política del 9 de agosto de 2010

La transformación que trajo consigo la reforma política de 1996 sería tan eficiente, que pocas serían las modificaciones que se incluirían en el sistema normativo mexicano posteriores a ella. Quizá una de las más trascendentales sería la reforma publicada en 2007, que aumentaba las facultades del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia, dando como resultado la creación de una fiscalía y un órgano interno especializado en la materia.

Sin embargo, una nueva reforma constitucional se daría el 9 de agosto de 2010, como consecuencia de una iniciativa presentada por el entonces presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa. Debido a la crítica que recibió en cuanto a su ascenso al cargo, así como al desapruebo social respecto a los partidos políticos y la figura de los representantes en general, surgió una tendencia entre diversos actores políticos de solicitar ante el Instituto Federal Electoral su registro como candidatos independientes, para competir y acceder a los cargos de elección popular, sin la necesidad de ser respaldados y postulados por un partido político, pero todos fueron rechazados por no existir las disposiciones normativas que permitieran a dicha modalidad de competencia política figurar en el sistema electoral mexicano, situación que únicamente causaba una inconformidad mayor entre los ciudadanos, que ya no sólo buscaban contar con la posibilidad de competir para acceder a los cargos de elección popular, sino que además deseaban contar con figuras de participación que los vincularan de manera más directa con las decisiones políticas del país, debido a que ya no confiaban en la figura de los representantes.

Esta reforma incluyó diversos elementos cuya tendencia era fomentar la participación más activa de la ciudadanía respecto a la organización y toma de decisiones políticas en México. En primer lugar, se incluyó la figura de los candidatos independientes (artículo 41 CPEUM), que era una nueva modalidad de

participación política que permitía que los ciudadanos compitieran para acceder a los cargos de elección popular sin la necesidad de ser postulados por un partido político. En segundo lugar, incluye la figura de la iniciativa ciudadana, que no era otra cosa sino la posibilidad que tenía la ciudadanía de enviar al Congreso alguna iniciativa o propuesta de ley para que fuera discutida y en su caso aprobada por el propio Congreso. En tercer lugar, incluye la figura de las consultas ciudadanas, que permitía poner a criterio de esta la toma de decisiones respecto de algún tópico en específico de trascendencia general. Y, por último, incluye la figura de la iniciativa preferente como una facultad que tenía el presidente de enviar al Congreso una iniciativa de ley con carácter de estudio prioritario, para que fuese revisada antes que cualquier otro ordenamiento durante la apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

Aun cuando la intención de la reforma era buena, la realidad es que la legislación reglamentaria relativa jamás se expidió y es por ello que no quedó más que como un buen anexo de ideales o proyectos a futuro, después de todo, representaba un atentado contra los partidos políticos y su influencia, siendo estos a su vez quienes debían expedir la reglamentación al respecto y no querían perder ni un solo centímetro de su ámbito de dominio.

Reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014

La reforma político electoral del 10 de febrero de 2014 es sin duda la más trascendental de las que han ocurrido en el presente siglo en la materia. Se trata de una reforma de transformación estructural del sistema político electoral en México, pues no sólo se encargó de regular las nuevas disposiciones que incluía la reforma, además, reglamentó las reformas anteriores ocurridas en 2010, sacándolas de la congeladora legislativa y llevándolas a un plano de realidad con verdaderas posibilidades de ejercicio, con la creación de las leyes secundarias del 23 de mayo de 2014.

La reforma política reemplazó al Instituto Federal Electoral con el Instituto Nacional Electoral. El motivo de esta transformación principalmente fue el hecho de que los

procesos electorales a nivel local diferían considerablemente en materia de transparencia y claridad en cuanto a sus resultados, en comparación con los procesos electorales a nivel federal. Fue debido a ello que se optó por crear un nuevo Instituto que no solamente tuviera control de los procesos electorales a nivel federal, sino que también ejerciera un control firme sobre los procesos electorales locales, para así poder estandarizar el ejercicio de las funciones de los organismos electorales. Si bien, en principio la función esencial del Instituto es hacerse cargo de la organización de las elecciones federales, se le asigna la función de autoridad supervisora de los procesos electorales locales, contando con tres novedosas facultades bajo acuerdo de su Consejo General, a saber: asumir el desempeño de las funciones en materia electoral correspondientes a los órganos electorales locales; delegar en los órganos electorales locales atribuciones relativas a la organización electoral, pudiendo en cualquier momento reasumir dichas funciones; y la de atraer a su conocimiento cualquier asunto que fuera competencia de algún órgano electoral local, cuando lo considere de suma importancia o trascendencia (Artículo 41 CPEUM). A su vez, queda a cargo del Instituto la designación y remoción de los consejeros de los institutos locales, siendo este quien se encargue de la fiscalización de los recursos gastados durante campaña por parte de los partidos políticos y contendientes electorales en general, en todos los niveles.

En cuanto a su estructura orgánica, el número de Consejeros del Instituto pasa a ser de 11 Consejeros, en lugar de 9, y se crea el Servicio Profesional Electoral Nacional, cuyo objetivo principal sería capacitar y profesionalizar a los servidores públicos en materia electoral.

La reforma incluye una nueva modalidad de configuración del gobierno denominada gobierno de coalición. Bajo este nuevo criterio, el Presidente en turno puede, durante cualquier momento de su gestión, pactar convenios con los partidos políticos para efectos de conseguir una mayoría que le permita llevar a cabo de mejor forma sus planes de acción y de gobierno, en función de una negociación política prepactada, en cuyo caso quedará a criterio de estos la designación de los integrantes de su gabinete, salvo del caso del Secretario de Defensa Nacional. Si

no pacta gobierno de coalición, la designación en su totalidad correrá a cargo del Presidente, salvo en dos casos particulares: la del funcionario que quede a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya aprobación correrá a cargo de la Cámara de Diputados y, la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya aprobación quedará a cargo de la Cámara de Senadores (artículo 102 CPEUM).

A su vez, bajo la excusa o justificación de la búsqueda de una profesionalización de sus funciones, formar vínculos más fuertes entre representantes y representados, así como condicionar su permanencia al buen desempeño de su labor, se establece por primera vez desde la década de los 30 del siglo pasado la reelección legislativa. Con la inclusión de esta nueva disposición, tanto los diputados como los senadores federales podrán ser reelectos hasta por un máximo de 12 años, es decir, los senadores por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos. Los requisitos es que sean postulados por el mismo partido por el cual accedieron al cargo en la elección inmediata anterior, salvo que se desvinculen de aquel durante la primera mitad de su periodo de funciones (artículo 59 CPEUM). A nivel municipal, también se permite la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos, siempre y cuando su periodo de funciones no dure más de 3 años, situación que rompe contra la no reelección en el ámbito del Poder Ejecutivo que se había planteado ya desde el siglo pasado. A nivel local, las reglas de la reelección legislativa serán establecidas por los Congresos locales, pero en ningún caso podrán superar el periodo máximo de hasta 12 años consecutivos.

En cuanto a la legislación, desaparece el Código Federal de Procedimientos Electorales y da lugar a tres ordenamientos normativos distintos: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos electorales.

Respecto a las condiciones de los partidos políticos, se modifican diversos rubros. El primero de ellos es que ahora deberán de obtener cuando menos el 3% de la votación válida emitida a su favor en cualquiera de las elecciones a nivel federal para conservar su registro y prerrogativas. Por otra parte, la Ley General de Partidos

Políticos, al igual que las otras leyes, además de centralizar funciones, buscó homologar las diversas disposiciones relativas a los partidos que existían a nivel local, creando una nueva estructura que debía respetarse en todos los niveles. Una de sus disposiciones más trascendentales es la relativa a las coaliciones, pues distingue tres categorías: la coalición total, cuando los partidos que se unen compiten por el 100% de los cargos públicos en conjunto; la coalición parcial, cuando compiten en coalición únicamente por el 50% de los cargos de elección popular; y, coalición flexible, cuando compiten cuando menos por el 25% de los cargos públicos en conjunto, pero menos del 50% del total.

Establece la prohibición de adquirir tiempo en radio y televisión por parte de los contendientes electorales ajeno al asignado por el propio Instituto, siendo esta una causal de nulidad de sus candidaturas. También señala que en caso de que los gastos de campaña de un candidato superen el 5% del tope máximo establecido por el Instituto, esta sería igualmente causal de nulidad, siempre y cuando sea una diferencia de carácter determinante, que se dará cuando que la diferencia entre el candidato vencedor y el segundo inmediato no sea mayor al 5% de la votación válida emitida.

Además de todo lo anterior, la reforma política de 2014 también reguló a las candidaturas independientes y a las consultas populares, que, si bien sus leyes reglamentarias debieron expedirse un año después a la reforma de 2010, no sería sino hasta esa reforma cuando verían la luz. Al efecto de las candidaturas independientes, se establece que sería el Instituto el encargado de la realización de su registro, desde el periodo de aspirantes y hasta la campaña con los candidatos oficiales; estos tendrían derecho a competir en todos los niveles siempre y cuando obtuviesen su registro bajo las disposiciones establecidas en la norma que para ellos era la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, desafortunadamente su participación y condiciones de competencia son claramente inferiores a las posibilidades que tiene cualquier candidato de partido, sin embargo no pierde mérito el que se incluyera una nueva vía de participación política, sobre todo considerando que a la fecha ya han acumulado cierto número de victorias.

En cuanto a las consultas populares, se incluyen las reglas generales de su organización. Estas podrían ser convocadas por el Presidente, el 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores, el 33% de la Cámara de Diputados, en estos últimos dos supuestos requiriendo la aprobación por parte de la otra Cámara, y también podría solicitarlo el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Sus resultados serán vinculantes únicamente cuando se obtenga una participación del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (artículo 35 CPEUM). Desafortunadamente, la propia norma establece una multiplicidad de restricciones en materias para ser sometidas a consulta popular, lo que reduce su trascendencia e impacto real en la vida política y democrática del país.

Conclusión

Este ha sido, a grandes rasgos, el proceso de evolución de la democracia representativa legal en México. Como podemos apreciar, son tres las grandes etapas de democratización ontológica que se vivieron en el país.

La primera de ellas comienza con el surgimiento de México como nación independiente. En este momento, la ruta de desarrollo, más que inspirarse en una fuente local, fue motivada por una serie de eventos a nivel internacional que definieron el rumbo de la estructuración de los Estados de forma global.

Para inicios del siglo XIX, la influencia del pensamiento ilustrado había permeado en la mayoría de los gobiernos alrededor del mundo. Los que no se transformaban en gobiernos republicanos, inspirados en el movimiento de independencia de las Trece Colonias y en la Revolución Francesa, adoptaban gobiernos monárquicos constitucionales con una preponderancia parlamentaria, siendo este el testimonio más claro del triunfo antropocentrista, del contractualismo y de la división del ejercicio del poder público.

Luego de la conquista, el territorio de la Nueva España se había administrado como un apéndice del gobierno ibérico peninsular. Sin embargo, sostener una extensión territorial tan grande bajo principios tan deteriorados como lo eran las monarquías en esa época, trajo como consecuencia el surgimiento de una serie de inconformidades que encontrarían su punto de quiebre con la renuncia de Fernando VII.

En este primer momento, el debate surge en función de la definición de la identidad como nación, así como de la búsqueda del reconocimiento de una nueva distribución del ejercicio del poder dentro del territorio. Cuando el triunfo de las ideas ilustradas y liberales era inminente e inevitable en la península ibérica, los realistas comprendieron que la única forma de asegurar la protección de sus intereses era a través de la independización del gobierno español, situación que, luego de una

negociación con el bloque insurgente, traería como consecuencia la independencia y el surgimiento del Imperio Mexicano.

Pero las deficiencias de los gobiernos centralizados eran más que evidentes y, para 1824, el primer texto constitucional mexicano como nación independiente establecería que la forma de gobierno sería una república representativa popular federal, que atendía a las formas de gobierno de los modelos ideológicos, jurídicos y políticos más inmediatos: Francia y Estados Unidos de América.

La segunda etapa surge a partir de este momento y hasta finales del siglo XIX, en donde el objetivo sería definir si el Estado se organizaría como una federación, o bien, si optaría por un régimen centralizado. Para este momento, a pesar de los múltiples debates suscitados al respecto, existía claridad sobre determinados rubros como era el reconocimiento de ciertas libertades y garantías en favor del pueblo, y el respeto a la división de poderes, como una forma de limitar el ejercicio del mismo.

La última etapa surge con el predominio de las instituciones civiles por encima de las eclesiásticas, con la incorporación al sistema normativo mexicano de las Leyes de Reforma.

Hasta este momento, las instituciones ya estaban constituidas a través de la figura de la representación. En otras palabras, la democracia representativa ya se encontraba legitimada desde los textos constitucionales, situación que no cambió desde el inicio de la historia de México como nación independiente.

Aun cuando a inicios del siglo XX seguía sin haber una mención particular respecto a los partidos políticos, eso no implicaba que no existieran de facto dentro de la vida política del país. De hecho, serían las agrupaciones políticas las encargadas de generar los movimientos que modificarían la estructura del Estado a lo largo de todo el siglo XIX, desde aquellos que respaldaban un gobierno centralista, quienes favorecían a las instancias eclesiásticas, quienes buscaban cambios radicales liberales y quienes buscaban defender el gobierno republicano federal.

En este orden de ideas, los partidos políticos no fueron contemplados dentro de la legislación mexicana sino hasta principios del siglo XX, con la Ley Electoral de 1911 y su consecuente reforma de 1917.

Como resultado de la Revolución Mexicana, una de las bases fundamentales sobre las cuales se buscó reestructurar al Estado, y cuya consecución involucró un enfoque de múltiples esfuerzos, fue la denominada institucionalización. Las instancias políticas de la época comprendieron que, si querían enfocarse en el desarrollo de la nación por encima de sus conflictos de intereses, debían de ser capaces de crear un sistema institucional público capaz de asimilar a todos y cada uno de los bloques políticos y lograr, así, que sus intentos por hacerse del poder y de dirigir el rumbo del Estado se encontraran dentro de los límites legales.

Lo anterior fue uno de los motivantes más importantes que impulsarían la legalización formal de la figura de los partidos políticos. Si bien su primera regulación partió de la legislación secundaria, esto representó un paso adelante hacia el desarrollo nacional: por primera vez se creaba, jurídicamente hablando, una red de confianza respecto al funcionamiento objetivo de los partidos políticos, destacando una serie de requisitos para poder constituirse como tales.

Si bien es cierto que esta etapa de la vida política en el país contó con grandes eventos de represión por parte del grupo político dominante en turno, la alineación de las instituciones públicas en función de una sola instancia permitió romper con el modelo latinoamericano de golpes de Estado y de dictaduras militares. Bajo la pantalla de la institucionalización se camufló un gobierno hegemónico que, si bien fue restrictivo, a su vez fue esa misma imagen artificial lo que facilitó el permeo de las nuevas corrientes filosóficas imperantes a nivel internacional.

De esta manera, tanto la institucionalización como el triunfo de la universalización del reconocimiento de los Derechos Humanos en la segunda mitad del siglo XX, trajeron como consecuencia que México adoptara medidas para ampliar dichos derechos, así como las medidas de protección en la materia.

A pesar de que el dominio del partido hegemónico en México era radical, esto no implicó en ningún momento que no existiera un desarrollo gradual en favor de los Derechos Humanos en general. La materia político-electoral, sobre todo en lo relativo al ejercicio de derechos de participación ciudadana, no fue una excepción a la regla, prueba de ello se encuentra en el derecho al voto de las mujeres que, si bien ya había sido contemplado desde 1893 en Nueva Zelanda gracias al movimiento sufragista encabezado por Kate Sheppard, su reconocimiento por instancias internacionales no aparecería sino hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. México adecuaría su norma constitucional en 1953, en donde aseguró por primera vez la ciudadanía plena de todas las mujeres y, por ende, su derecho a participar en los procesos electorales.

Con la incorporación de la universalización de estos derechos, el Estado mexicano se encargó de legitimar y blindar el rol trascendental que cumplían los representantes dentro de su democracia, en particular los partidos políticos, sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX. Lo anterior adquirió mayor contundencia con la reforma política de diciembre de 1977, en donde por primera vez en la historia de México se eleva a la figura de los partidos políticos a rango constitucional, luego de una serie de eventos que obligarían al partido hegemónico a garantizar cierto nivel de apertura dentro de las contiendas políticas en favor de los demás competidores.

Aun cuando en esa época los partidos políticos alcanzaron su mayor auge, fue también el comienzo de su declive. La incorporación de estas nuevas medidas, si bien fueron grandes triunfos para la democracia, no lo fue así para las instituciones partidistas, pues la imagen negativa con la que se percibían estos por el actuar del partido hegemónico seguía causando inconformidad entre la sociedad mexicana.

El proceso de cambio sería gradual y perpetuo al punto que, para inicios del siglo XXI, llegaría a la presidencia un candidato de un partido distinto al dominante. Sin embargo, la transición en el poder no produjo los resultados que la sociedad esperaba, motivo por el cual la exigencia por contar con nuevas vías de participación

ciudadana directa que redujeran en alguna medida la influencia de los representantes y de los partidos políticos aumentó.

Es posible afirmar que el derecho electoral mexicano surgió como una especialización de los procesos de transición democrática en el país. Fue, precisamente, el declive de las instancias partidistas lo que, paradójicamente, abrió paso a una serie de reformas que fomentarían la búsqueda de instancias que impulsaran el involucramiento de la sociedad general en la toma de decisiones políticas fundamentales.

El desarrollo de la democracia en México atendió, en primera instancia, a los principios e ideales liberales definidos desde el periodo de la Ilustración. Tanta fue la influencia de estos valores que incluso a la fecha siguen siendo la base de la estructura jurídico-política de la mayoría de los Estados a nivel mundial, variando únicamente en cuanto a sus categorías, pero permaneciendo intactos en cuanto a su esencia.

Desde principios del siglo XX, la democracia mexicana ha sabido adaptarse a las crecientes y siempre cambiantes demandas de la sociedad. Si bien el proceso no ha sido perfecto o ideal, sí ha sido suficientemente flexible como para lograr una transición de los cargos públicos en función de las instituciones.

A su vez, estas instituciones se han visto modificadas en múltiples ocasiones para especializar su contenido y estructurar la base del sistema en función de criterios de desconfianza. Aunque en un principio el sistema representativo en México se basaba en la confianza que existía respecto al actuar de los representantes y de los grupos políticos, para fines del siglo XX la nueva tónica era responder a sistemas de rendición de cuentas y transparencia.

Lo anterior no surgió de la noche a la mañana. En realidad, muchas de las reformas que se hicieron en la materia se vieron respaldadas por la presión internacional que exigía a México, al firmar y vincularse con múltiples ordenamientos de esa naturaleza, a readecuar sus instituciones para responder a dichos cambios globales.

Cabe aclarar que el estudio realizado abarca la evolución estructural de las instituciones democráticas y, como podemos apreciar, las condiciones de participación política y de competencia electoral son relativamente recientes, considerando que la nación mexicana existe desde la década de 1820 y no fue sino hasta 1977 que comenzó a darse esa apertura de participación y reconocimiento de los diversos bloques políticos que coinciden en el país.

Ahora bien, importante es señalar que este ha sido el proceso de evolución de la democracia en México desde una perspectiva orgánica institucional, pero eso no significa que sea la totalidad de lo que debe entenderse por democracia en el país, ya que un orden democrático no se trata únicamente de la forma en que se organiza la sociedad y cómo se ejerce el poder público, también implica los derechos y garantías que otorga a sus gobernados, así como la forma en que asegura su reconocimiento, protección, cumplimiento y ejercicio. Es por ello que podríamos referirnos a múltiples avances que indirectamente se tratan de logros democráticos como el acceso a la educación pública, el derecho de propiedad, las garantías de seguridad pública entre muchos otros rubros que, si bien no mencionamos en este estudio, sí consideramos son de suma importancia para la evaluación final respecto a si podríamos asegurar que en México se vive una democracia plena.

CAPÍTULO III

Estructura orgánica democrática en México

El proceso mediante el cual se definió la forma de gobierno en México a lo largo de su historia como nación independiente fue por demás complicado para el país, pero logró determinar de manera clara y contundente que la organización política que requería la nación no era otra sino la democrática.

Si bien es cierto que esta forma de gobierno se adoptó por imitación y no por definición propia, es decir, por el propio progreso tanto jurídico, como político e ideológico de la sociedad que conformaba a México, también lo es que los matices bajo los cuales se incluyó como la forma de organización política oficial estaban cargados de elementos propios que flexibilizaron, fomentaron y facilitaron su asimilación a las condiciones locales.

Influenciada por diversos factores tales como la época y las ideologías, la forma de gobierno democrática en México distaba mucho de ser ideal o incluso funcional; se trataba, más bien, de un concepto formalmente aceptado por la generalidad e incluso por las disposiciones normativas nacionales, pero cuyas características eran por demás restrictivas en cuanto a participación política se refiere, lo que claramente no coincidía con la esencia de esa forma de organización. Todo esto tuvo que vivir un nuevo proceso de evolución y desarrollo hasta que, alrededor de un siglo más tarde, las condiciones en el país eran óptimas para por fin reconocer la existencia de una democracia funcional, siempre perfectible.

El modelo democrático adoptado por México estaba claramente definido; se trataba de una democracia representativa y constitucional. Tal forma de organización jurídico-política resultaba inimaginable sin la presencia, intervención y apoyo de instituciones que aglutinaran el ímpetu de participación de la sociedad en general, es decir, que un modelo así resultaba disfuncional sin la presencia de partidos políticos, entidades de interés público que cobraron más fuerza durante el periodo de la institucionalización fomentado por el bloque priista durante el siglo XX. Sin embargo y como era evidente, la participación e influencia de dichas entidades se

desarrollaron de forma acelerada, llegando a un punto en que pocas eran las instituciones cuya conformación no estaba influenciada por ellas, las cuales, al intervenir directamente en la organización política del país sin ningún tipo de medio de control por parte de la sociedad general que vigilara el desempeño de aquellas, poco a poco dejaron de cumplir con sus funciones y objetivos originales, y comenzaron a crear sistemas en donde lo más importante era la protección de sus intereses y la permanencia en el poder.

Esto último fue el motivo por el cual se buscó, y se sigue buscando en la actualidad, atenuar el grado de intervención e influencia que tienen esas instituciones en la vida política del país, procurando encontrar nuevas formas de participación política o de estructuración orgánica que sea ajena a la influencia de los partidos, o bien que fomente la presencia de medios de control en su desempeño dentro de la administración pública, tales como una fiscalización más estricta y mayor transparencia en sus actuaciones.

Durante el desarrollo del presente capítulo conoceremos cuál es la organización que existe actualmente respecto a las instituciones que dependen de manera directa de procedimientos democráticos para su conformación, de las instituciones que se encargan de que dichos procedimientos sean lo más objetivos posibles y, sobre todo, procuraremos definir qué tanta influencia de facto tienen los partidos políticos en la conformación de esas instituciones para determinar si ya podemos afirmar que la democracia en México ha reducido la influencia de los partidos, o bien, si dichas instituciones a pesar de aparentar ser ajenas y objetivas, en realidad siguen respondiendo a los intereses de las élites políticas, cuyo involucramiento con el ejercicio del poder público se ve legitimado por los ordenamientos jurídicos vigentes en la actualidad.

En primer lugar, haremos referencia a los procedimientos establecidos por el propio Derecho Constitucional mexicano respecto a la transición de los cargos públicos que integran a los Poderes de la Unión en sus niveles más altos, es decir, la elección e instalación del Congreso de la Unión en el que recae el Poder Legislativo, la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en quien

reside el Poder Ejecutivo y la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que recae el Poder Judicial. Una vez que conozcamos los procedimientos daremos cuenta de la influencia que tienen los partidos políticos en aquellos, ya sea porque tengan la posibilidad de participar en los procesos con la postulación de contendientes, o bien que de forma indirecta tengan influencia en la designación de los funcionarios.

En este apartado conoceremos cuál es la organización que existe de las instituciones que fomentan el desarrollo y funcionamiento de los procesos democráticos, así como la manera en que los Poderes de la Unión se ven influenciados por la participación dentro de esta forma de gobierno, comenzando por definir cuáles son los artículos dentro de nuestra Constitución que contemplan los derechos que permiten la participación de la sociedad, los procesos definidos por la propia norma suprema para conformarlos y la configuración de las instituciones que ordenan la estructura de gobierno en el país, al igual que conocer la influencia que tienen los grupos políticos partidistas dentro de esta última.

La razón de este estudio es debido a que, si bien la democracia no sólo implica una forma de organización política o de gobierno dentro de una entidad estatal, pues abarca también los derechos reconocidos en favor de la sociedad, su protección y garantía, todo en función de la voluntad popular como fuente primigenia de la soberanía, lo cierto es que dentro de los modelos de democracia constitucional siempre se define una frontera entre el catálogo de Derechos Humanos reconocido por los Estados y las instituciones encargadas de la transición política y del ejercicio de los derechos político electorales, base que sostiene a la democracia representativa constitucional. Así, la única forma de poder determinar, jurídicamente hablando, la eficiencia con la que un Estado organiza sus instituciones democráticas, es a través de un análisis sobre la manera en que la ley regula la transición de los cargos y el funcionamiento de las instituciones compuestas por representantes y funcionarios públicos, bajo cuya labor se encuentren procesos de dicha naturaleza, en el entendido de que son estas disposiciones las que trazan la ruta de desarrollo y desenvolvimiento de los procesos democráticos en el país.

Integración y estructura del Poder Legislativo

Para comenzar debemos aclarar una serie de puntos importantes. En primer lugar, nos referiremos únicamente a la representación de los Poderes de la Unión a nivel federal, toda vez que la organización política e institucional a nivel local varía e incluso difiere en proporción al impacto que tienen los actores políticos en aquellos. En segundo lugar, cabe aclarar que haremos referencia a cada uno de los Poderes de la Unión en orden de aparición dentro del texto constitucional y ninguna otra razón en particular.

Ahora bien, para comenzar con el estudio respecto a la organización del Poder Legislativo a nivel federal, así como el relativo a la influencia que tienen los partidos políticos en aquel, es necesario en primer lugar conocer la estructura de las instituciones que representan y ejercen dicho poder. En este orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su numerario 50 que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se divide a su vez en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Así, la estructura, organización y los métodos de elección de los funcionarios que ocupan los cargos de cada una de las Cámaras varían una respecto de la otra, a pesar de formar en su conjunto al organismo que ejerce el Poder Legislativo a nivel federal, motivo por el cual es necesario conocer las condiciones particulares de cada uno de ellos. Respecto a la ocupación de los escaños del Congreso, en ambas Cámaras se realiza a través de procesos electorales organizados a nivel nacional por el Instituto Nacional Electoral.

La configuración del Congreso de la Unión en la actualidad es el resultado de una multiplicidad de reformas. Es, de hecho, el Congreso el que más ha sufrido cambios como consecuencia de la búsqueda y la lucha perpetua por ampliar el grado de representatividad, en el entendido de que es en esta en la que se pueden apreciar en mayor medida los cambios que favorecen a las minorías y a los nacientes

bloques políticos con el ímpetu y el respaldo suficiente para tomar parte en el desenvolvimiento de la vida política del país.

Comencemos por establecer que la integración de las Cámaras se define desde la Constitución, pero se reglamenta por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cámara de Diputados

Los procedimientos para la elección de los cargos de la Cámara de Diputados se realizan cada tres años y buscan renovar la totalidad de los integrantes de la Cámara, mientras que para el Senado dichos procesos se celebran cada seis años.

En este orden de ideas, la Cámara de Diputados actualmente está integrada por quinientos diputados, de los cuales trescientos son electos bajo el principio de mayoría relativa y doscientos son electos bajo el principio de representación proporcional. Para el caso de los diputados electos bajo el principio de mayoría relativa se divide el territorio nacional en trescientos distritos electorales uninominales, que no son otra cosa sino porciones territoriales delimitadas de forma virtual en función de un criterio poblacional y para efectos electorales, creadas por la propia autoridad electoral y son uninominales debido a que por cada distrito se elegirá un diputado. Para el caso de los diputados electos bajo el principio de representación proporcional, se dividirá al territorio nacional en cinco circunscripciones plurinominales, que también se trata de porciones territoriales delimitadas de forma virtual en función de porcentajes y criterios poblacionales por la autoridad electoral, pero que a diferencia del caso anterior en donde se elegía a un diputado por cada distrito, en este caso se eligen cuarenta diputados por cada circunscripción.

Ahora que conocemos el número de integrantes de la Cámara de diputados debemos desglosar cuáles son las características de cada uno de los principios bajo los que se eligen sus representantes. Bajo el principio de mayoría relativa resultará triunfante el candidato a diputado que obtenga el mayor número de votos a favor dentro de un distrito electoral determinado, sin que sea necesario que obtenga una

mayoría absoluta de votos para ello, es decir, no requiere de obtener como mínimo el 50% del total de los votos emitidos más uno para ganar, basta con que sea el candidato que más votos obtuvo respecto a los demás contendientes. Las características de esta elección son que se trata de una elección directa por parte de la ciudadanía hacia el candidato, es decir, que a pesar de que puedan ser postulados por algún partido político, los candidatos a ocupar el cargo en determinado distrito competirán a su nombre. Para efectos del registro de su fórmula, los candidatos a diputados deberán designar dentro de su fórmula a un candidato titular, así como a un suplente para el caso de que el primero no pudiera presentarse.

El principio de representación proporcional es más complejo debido a que este tipo de elección es semidirecta, esto se debe a que, al votar por el candidato de partido de nuestra preferencia para la contienda de mayoría relativa, a su vez ese voto se realiza a favor de los candidatos postulados para los cargos de representación proporcional. Para poder acceder a estos cargos de elección popular, cada partido político deberá demostrar que está compitiendo en cuando menos doscientos de los trescientos distritos electorales uninominales y, además, deberá obtener a su favor cuando menos el 3% del total de la votación válida emitida.

Ahora bien, aunque el principio es el de representación proporcional, la manera en que se distribuyen los escaños en México se realiza a través del método de cociente. Bajo este método se asignarán escaños en función de dos elementos: el cociente natural y el resto mayor. Se entiende por cociente natural al resultado de dividir la votación nacional emitida entre los doscientos diputados que se asignarán bajo el principio de representación proporcional. Sin embargo, para comprender esta estructura primero debemos definir una serie de conceptos que nos serán de utilidad para entender los números en función de los cuales se distribuirán los escaños.

En primer lugar, tenemos a la votación total emitida, que no es otra cosa sino el total de votos depositados en las urnas en todo el país, sin contemplar nada más. Por otro lado, está el concepto de votación válida emitida, que es el resultado de restar

a la votación total emitida los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados. Por último, está la votación nacional emitida, que es el resultado de deducir a la votación total emitida los votos a favor de los partidos políticos que no obtuvieron el 3% de la votación total emitida, los votos en favor de candidatos independientes y los votos nulos.

En cuanto a la asignación de estos curules, tenemos que comprender que los requisitos antes establecidos respecto al porcentaje mínimo de votos obtenidos a su favor, así como el demostrar que compitieron en cuando menos doscientos de los distritos electorales uninominales, son de observancia general y obligatorios para competir por ellos. Cabe destacar que los escaños de representación proporcional únicamente son accesibles mediante postulación por parte de un partido político, lo que significa que los candidatos independientes no podrán acceder a ellos.

En cuanto al procedimiento de asignación, cada partido político que cumpla los requisitos mencionados deberá registrar, ante la autoridad electoral, una lista de cuarenta candidatos por cada una de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en las que se divide el territorio nacional. El procedimiento para la elección de los diputados es relativamente sencillo. El número total de la votación nacional emitida, es decir, aquella que resulta de restar los votos nulos, los votos a candidatos independientes y los votos en favor de partidos que no obtuvieron el mínimo de 3% de la votación total emitida, deberá dividirse entre doscientos, que es el número de escaños que se asignarán por concepto de representación proporcional; a ese número resultante se le conoce como cociente natural.

El siguiente paso es filtrar a los partidos políticos que sí alcanzaron el umbral del 3% de votos totales emitidos a su favor de quienes no lo hicieron. El número total de votos obtenidos por cada partido político que superó el umbral se dividirá entre el cociente natural y, por cada unidad obtenida como resultado de dicha división, se le otorgará un diputado por dicho principio. En caso de que aun falten escaños por asignar, se procederá a utilizar el resto mayor. Se conoce como resto mayor al remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una

vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. En otras palabras, cuando todavía quedan diputaciones por asignar, pero nadie cuenta con votos suficientes para la asignación directa de una, las diputaciones restantes se distribuirán entre los partidos que hayan obtenido el resultado en decimales, centésimas o milésimas, más cercano a la unidad y en orden descendente. Es así como se calcula el número total de curules que le corresponden a nivel federal a cada partido, pero para la asignación particularizada de candidatos a su favor las reglas, aunque similares, se modifican un poco.

Para la designación específica por cada circunscripción electoral plurinominal, se procederá a dividir la votación total en cada circunscripción entre cuarenta, que es el número total de diputados que se asignarán bajo ese concepto en cada una de ellas. Al resultado se le conoce como cociente de distribución, que será utilizado para dividir entre dicho valor el número total de votos obtenido por cada partido político en determinada circunscripción y, por cada entero que se obtenga de dicha operación, se asignará un diputado para el partido. Por último, y al igual que en el caso anterior, cuando queden pendientes de asignarse algunos curules, se distribuirán en función de los partidos que hayan obtenido el mayor número que no alcance la unidad, en orden decreciente, hasta agotar el número de curules a asignar.

Este es, en esencia, el procedimiento que se sigue para la asignación de escaños tanto bajo el método de mayoría relativa como por representación proporcional en la Cámara de Diputados. Vale la pena mencionar que las fórmulas o duplas de diputados en mayoría relativa deberán de estar compuestas por personas del mismo género, mientras que en las listas de representación proporcional se deberá alternar entre candidatos de uno y otro género en función descendente; todo esto en función de las medidas que se tomaron en México para garantizar la equidad de género dentro de las instituciones públicas.

Cámara de Senadores

En cuanto a la Cámara de Senadores, si bien comparte métodos de elección de sus integrantes con la Cámara de Diputados, esta cuenta con diferentes características que definen de manera particular su conformación.

La Cámara de Senadores está integrada por ciento veintiocho funcionarios y, al igual que en la otra Cámara, dicho número de representantes se colma bajo diversos principios. En este orden de ideas, debemos partir de una base esencial y es que, por cada entidad federativa, incluyendo a la Ciudad de México, se elegirán a tres senadores, mientras que bajo un criterio nacional se elegirán a treinta y dos más de ellos. Los principios bajo los cuales se eligen son el principio de mayoría relativa, el principio de primera minoría y el principio de representación proporcional. Si bien existe identidad en dos de ellos con la Cámara de Diputados, sus condiciones de aplicación de dichos principios difieren como veremos a continuación.

Al igual que con la Cámara de Diputados, bajo el principio de mayoría relativa resultará victorioso el candidato que obtenga el mayor número de votos, nuevamente sin que sea necesario que ese candidato obtenga una mayoría absoluta, es decir el 50% de los votos totales más uno. Al efecto, los partidos políticos deberán de registrar una lista con dos fórmulas de candidatos por cada entidad federativa. De esta forma, el partido político que obtenga el mayor número de votos dentro de alguna entidad federativa tendrá derecho a la asignación de dos escaños en función de la fórmula que designaron. La variante en este caso, respecto a la integración de la Cámara Baja, es que por cada entidad federativa se asignará un escaño más al partido que haya obtenido a su favor el segundo número más alto de votos, siendo nombrado el candidato que se haya señalado como prioritario dentro de la lista del propio partido; a este método se le conoce como asignación por primera minoría.

Respecto a los senadores electos bajo el principio de representación proporcional, la fórmula es distinta a los diputados debido a que, en lugar de dividir el territorio nacional en cinco circunscripciones electorales plurinominales bajo las cuales se

elegirán doscientos diputados en total, en este caso el territorio nacional se tratará como una unidad plurinominal, debido a que se elegirán por este principio a treinta y dos senadores. Bajo este método, se atenderá a la fórmula de la proporcionalidad pura y nuevamente se utilizarán los métodos del cociente natural y el resto mayor para la asignación de los curules.

La lista que al efecto presenten los partidos políticos también deberá respetar las reglas de equidad de género, por lo cual, están obligados a intercalar candidatas y candidatos en su lista para la asignación de los escaños. En cuanto los métodos a partir de los cuales se distribuyen estos, el de cociente natural y resto mayor, se seguirán reglas idénticas a la Cámara de Diputados, lo que implica que se dividirá el número de la votación nacional emitida entre el número de escaños que se elegirán bajo este principio y, posteriormente, se utilizará ese cociente natural para dividir el número total de votos que obtuvo a su favor cada partido político y, por cada unidad que obtenga, será el número de escaños que le correspondan. Una vez que no haya un partido que alcance una unidad y sobren curules por repartir, se distribuirán bajo el principio del resto mayor, es decir, en orden descendiente entre los partidos que se acerquen más a la unidad, hasta que ya no queden cargos que distribuir.

Como podemos apreciar, el sistema de integración de las dos Cámaras que conforman el Congreso de la Unión sigue fórmulas similares. Una de las prioridades dentro de las democracias modernas, inspiradas por el movimiento ideológico ilustrado, fue la creación de contrapesos que partían del principio de división de poderes; los Congresos o Parlamentos legislativos se convirtieron en la cúspide del debate legítimo dentro de los Estados y, a su vez, su funcionamiento implicaba un control directo sobre el titular o titulares de la jefatura de gobierno, de Estado, o ambas. Así, fue en los Congresos donde se logró contener y plasmar, en mayor medida, los anhelos e intereses de los diversos bloques políticos que competían dentro del país, sin la necesidad de elevar los conflictos nuevamente a una categoría bélica.

Si bien su estructura se puede describir de esta forma, lo cierto es que el proceso como tal de su conformación responde a otro tipo de instancias, procesos y autoridades que, sin lugar a dudas, es mucho más complejo y que, a su vez, es un reflejo de las medidas que ha tenido que incorporar el Estado mexicano para blindar, legitimar y hacer más transparente y funcional el proceso de transición de los cargos.

Integración y estructura del Poder Ejecutivo Federal

Tras conocer la manera en que se encuentra la estructura orgánica del Poder Legislativo, es ahora turno de hablar sobre el Poder Ejecutivo. Nuevamente vale la pena aclarar que nos referiremos únicamente al Poder Ejecutivo a nivel federal, toda vez que las condiciones de los procesos electorales a nivel local difieren en función, incluso, de la región que analicemos.

Al igual que como ocurrió con el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo encuentra las bases de su estructura en la Constitución. Al efecto, la Carta Magna señala que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos⁶¹.

Desde una perspectiva orgánica, podemos decir que la estructura del Poder Ejecutivo resulta la más sencilla de todos los poderes, toda vez que su ejercicio se deposita en un solo individuo que durará en su encargo seis años sin posibilidad de reelección; sin embargo, dicha estabilidad, y casi linealidad, de su elección se complica cada vez más en función de la forma mediante la cual compitió el candidato que llegó al poder, así como las Secretarías en función de las cuales organizará la ejecución de sus facultades y planes de acción.

Como pudimos apreciar en el capítulo anterior, la titularidad del Poder Ejecutivo sí se ha visto modificada en un par de ocasiones. Ya sea por la naturaleza de la figura, por su titularidad, o bien, por sus facultades, el Poder Ejecutivo se ha transformado en función de las necesidades inmediatas dentro de la administración del Estado.

⁶¹ Artículo 80, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A lo largo de la historia de México, se admitió la idea de contar con un Ejecutivo poderoso, que pudiera lidiar de manera inmediata con los problemas que se enfrentaba la nación, tomando las medidas que considerara necesarias, con el respaldo, en la mayoría de las ocasiones, de los demás Poderes de la Unión. Pero esto implica, a su vez, que el ejercicio de las facultades del cargo de Presidente tiene el grado más alto de responsabilidad en lo que a su actuar se refiere.

A pesar de lo anterior, podemos señalar que es cierto que el proceso mediante el cual accede al cargo público un candidato a Presidente es relativamente sencillo, toda vez que se trata de una elección directa de mayoría relativa que se celebra cada seis años, organizada por la autoridad electoral, es decir, el Instituto Nacional electoral. Es debido a ello que podemos afirmar que comparte proceso de elección tanto con la Cámara de Diputados como con la Cámara de Senadores y, por ende, los abordaremos a todos en su momento de manera conjunta.

Integración y estructura del Poder Judicial de la Federación

La Constitución establece, en su numerario 94, que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, la ley reglamentaria incluye al Jurado Federal de Ciudadanos y los tribunales auxiliares de los estados.

La estructura del Poder Judicial, si bien encuentra su fundamento en la Constitución, es desglosada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se trata, quizá, del más complejo de todos los Poderes de la Unión, toda vez que su organización también depende de la intervención de otras instituciones, tales como el Consejo de la Judicatura Federal y la Fiscalía General de la República.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por once Ministros que duran en su encargo quince años, sin posibilidad de reelección. Podrá desempeñar sus funciones en Pleno o en Salas y, será el primero de estos, quien elija al Ministro Presidente que durará con dicho nombramiento cuatro años, sin posibilidad de reelegirse en el periodo inmediato siguiente al de su encargo.

Para que funcione el Pleno de la Corte, se requiere de la totalidad de los Ministros o, cuando menos, la participación de siete de ellos durante las sesiones del mismo y, las decisiones que tomen, deberán ser aprobadas por unanimidad o por mayoría de votos. En cuanto a las Salas, la Suprema Corte funcionará con dos de ellas, integrada cada una por cinco Ministros, excluyendo de estas al Ministro Presidente y cuyo funcionamiento puede ocurrir con la presencia de cuatro Ministros como mínimo. A la vez, cada Sala contará con un Presidente que será elegido de entre los miembros que la integren, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto durante el periodo inmediato posterior.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En cuanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este funciona con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional especializada. La Sala Superior estará compuesta por siete magistrados electorales con sede en la Ciudad de México y, para poder sesionar, bastará con la presencia de cuatro magistrados.

Al igual que como ocurre en la Corte, los Magistrados del Tribunal Electoral que integran la Sala Superior votarán, de entre ellos, quién será el Magistrado Presidente que durará cuatro años en su cargo, con posibilidad de ser reelecto sólo una vez por un periodo consecutivo.

Las Salas Regionales se ubicarán, cinco de ellas, en cada una de las cabeceras de las circunscripciones electorales plurinominales bajo las cuales se eligen los diputados de representación proporcional, mientras que las otras dos restantes

serán ubicadas en función de lo que determine la Comisión de Administración; y cada una de ellas estará integrada por tres magistrados electorales y durarán en su cargo nueve años improrrogables. Por último, la Sala Regional Especializada tendrá su sede en la Ciudad de México y, al igual que las regionales, estará integrada por tres magistrados que durarán en su cargo nueve años improrrogables.

Tribunales de Circuito

Tribunales Unitarios de Circuito

La estructura de estos tribunales es realmente sencilla debido a que únicamente los integra un magistrado y el conjunto de secretarios, actuarios y empleados generales que les permitan dentro de su presupuesto.

Tribunales colegiados de Circuito

A diferencia de los Tribunales Unitarios, los Tribunales Colegiados de Circuito sí cuentan con personal esencial, estos son tres magistrados y un secretario de acuerdos, sin embargo, también cuentan con otros secretarios, actuarios y empleados que les serán asignados de conformidad con su presupuesto, como en el caso anterior.

Juzgados de Distrito

Como en el caso de los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito se compondrán por una autoridad judicial denominada Juez de Distrito, así como por un número de secretarios, actuarios y empleados de acuerdo a su presupuesto.

Consejo de la Judicatura Federal

El Consejo de la Judicatura Federal es el vigilante del Poder Judicial de la Federación, salvo las excepciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Está integrado por siete consejeros y podrán actuar en Pleno o en Comisiones, bastando cinco de ellos para que el Pleno funcione o tres de ellos para integrar alguna Comisión.

Jurado Federal de Ciudadanos

El jurado federal de ciudadanos se incorporó al sistema judicial mexicano con una reforma en 2016, para proceder en contra de los delitos cometidos por la prensa que atenten contra el orden público o la seguridad nacional, tanto interior como exterior, así como para otros asuntos que establezcan las demás leyes.

En cuanto a su conformación, esta es efímera, puesto que solamente se reunirán con el fin de atender un caso en concreto. Siete serán los ciudadanos elegidos por sorteo para participar como jurado en dicho tipo de procesos, y éste se extinguirá tan pronto se resuelva el asunto.

El abordaje del Poder Judicial de la federación tiene este enfoque genérico debido a que, de entre los Poderes de la Unión, se trata de las instituciones que menos influencia tienen de la ciudadanía general en cuanto a su integración.

Esto ha sido criticado en múltiples ocasiones y fue motivo para considerar que el Poder Judicial, incluso, podría resultar antidemocrático, al contar con un órgano supremo capaz de declarar la nulidad o invalidar leyes de carácter general, adoptadas por los representantes sociales más directos en el Congreso. Sin embargo, se ha comprobado que esto no es así. El hecho de que el Poder Judicial cuente con filtros de profesionalización y experiencia ha garantizado en muchas ocasiones que quienes acceden a sus cargos, en particular aquellos que ocupan los cargos de Ministros de la Corte, cuenten con la capacidad suficiente para, en primer lugar, conocer el funcionamiento interno de las instancias jurisdiccionales y, en segundo lugar, tengan la capacidad y el juicio para determinar cuándo una actuación de alguna autoridad, ya sea de naturaleza administrativa, legislativa o jurisdiccional, es acorde o contraria a Derecho. Así, las funciones del Poder Judicial no son opuestas a la democracia, al contrario, la protegen y, a su vez, fomentan su flexibilidad, atendiendo a las nuevas corrientes y flujos ideológicos sociales, todo en atención de los principios *pro persona* y *pro homine*.

Ahora bien, respecto a las otras instancias que integran al Poder Judicial, es necesario destacar el origen de aquellas. Recordemos que antes de que surgieran

los Estados modernos y se unificaran el derecho y la política bajo la organización constitucional, el derecho funcionaba como un medio de control social que garantizaba la estabilidad dentro de las comunidades a partir de criterios provenientes de materias de naturaleza privada, como, por ejemplo: el derecho mercantil, el derecho civil y el derecho penal. En este sentido, las instancias jurisdiccionales federales conservan facultades relacionadas con estas materias, existiendo así Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito enfocados exclusivamente a cada una de estas materias. El hecho de que se encarguen de dirimir controversias conforme a derecho, al igual que las instancias locales en cada entidad federativa, es un recurso más con el que cuenta el Estado para asegurar la estabilidad y garantizar el correcto funcionamiento y respeto de los principios democráticos en el país.

Reforma al poder judicial del 11 de marzo de 2021

El derecho es un fenómeno flexible, en esencia. Uno de sus objetivos siempre ha sido adecuar su contenido a las crecientes demandas sociales y al desenvolvimiento de esta misma en su entorno, tanto a nivel nacional, como a nivel internacional. En la actualidad, son pocas las disposiciones constitucionales que han permanecido exentas a los ejercicios de reforma, siendo este documento, a su vez, modificado en más de 700 ocasiones⁶².

Una de las reformas más trascendentales en los últimos años se dio el 11 de marzo del 2021. Se trata de la reforma constitucional más importante en los últimos tiempos en materia de poder judicial federal, equiparable incluso a la reforma del 31 de diciembre de 1994 que, entre otras cosas, reestructuró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y creó al Consejo de la Judicatura Federal.

Cabe destacar que no se trató de un fenómeno aislado. La reforma al poder judicial de la federación se incluyó desde el *Proyecto Alternativo de Nación*, que fue

⁶² Para efectos de temporalidad la presente investigación, la última reforma fue publicada el 28 de mayo de 2021.

presentado durante la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador, previo a su triunfo electoral. Una vez logrado el triunfo electoral, fue presentado el Proyecto de Nación 2018-2024⁶³, donde, en el apartado titulado *Impartición de justicia*⁶⁴, se propuso una reconfiguración del Poder Judicial que suprimiera al Consejo de la Judicatura Federal y que creara una sala especial dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cumpliera con sus funciones; que se hiciera una revisión de los exámenes de oposición para los jueces de distrito; y, que los Ministros de la Suprema Corte ocuparan el cargo mediante un ejercicio de elección popular.

Para finales del 2019, comenzó el diálogo entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Ejecutivo federal para la configuración de un proyecto de reforma, el cual fue presentado el 12 de febrero de 2020 y que, finalmente, se convertiría en un decreto de reforma constitucional el 11 de marzo de 2021.

A pesar de que la propuesta original dentro del Proyecto de Nación buscaba una reconfiguración interna en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la eliminación del Consejo de la Judicatura Federal, en realidad la reforma no se pronunció al respecto de la estructura de las dos instituciones. En cuanto a los cambios que trajo consigo, estos se pueden catalogar por materia de la siguiente forma: controversia constitucional; declaratoria de inconstitucionalidad; amparo directo; Consejo de la Judicatura Federal; reestructuración de tribunales federales; y, sistema de precedentes.

Sin ánimo de profundizar en un tópico que podría ser materia de una nueva investigación, si vale la pena mencionar que la reforma reemplazó a los Tribunales Unitarios de Circuito y los convierte en Tribunales Colegiados de Apelación, mientras que a los Plenos de Circuito los reemplaza por los Plenos Regionales de Circuito. A pesar del cambio, las funciones siguen siendo en esencia las mismas,

⁶³ El Proyecto de Nación 2018-2024 puede ser consultado en:
<https://www.cmdrs.gob.mx/sites/default/files/cmdrs/sesion/2018/09/18/1488/generales/plan-de-nacion.pdf>

⁶⁴ *Ibidem*, p. 29.

con la salvedad de que ahora contemplan la posibilidad de que los Tribunales Colegiados de Apelación puedan conocer, de manera excepcional, respecto al juicio de amparo indirecto, así como que se amplían las funciones del Consejo de la Judicatura Federal, que ahora puede designar órganos jurisdiccionales específicamente para resolver casos vinculados a violaciones graves en materia de derechos humanos.

Sin lugar a dudas, el tópico que más dará de que hablar a futuro es la incorporación del sistema de precedentes, debido a que este va a implicar una forma más inmediata de responder a las necesidades sociales y de flexibilizar las disposiciones normativas nacionales, a partir de la emisión de un criterio por parte de la autoridad jurisdiccional de mayor jerarquía en todo el territorio nacional, incluso cuando disposiciones normativas locales vayan en contra de dichas resoluciones⁶⁵.

Es importante mencionar que la reforma fue enfática en materia de carrera judicial y de la defensoría pública. En atención a las crecientes quejas respecto al funcionamiento institucional y al desenvolvimiento de los titulares de los cargos jurisdiccionales, la reforma estableció el servicio civil de carrera para los defensores públicos, y, en materia laboral, la reforma dio pie a la configuración de la Comisión de Conflictos Laborales del Poder Judicial de la Federación, en adelante la encargada de resolver los conflictos que se susciten entre los servidores públicos del Poder Judicial y este.

Luego del estudio anterior debemos también de ser enfáticos en dos cosas. La primera de ellas es que, como señala Stephen Breyer, el debate relacionado con el Poder Judicial y la democracia ha dado de qué hablar desde que los Estados Unidos de América se independizaron, después de todo, ¿Cómo era posible que un grupo reducido de individuos que ni siquiera son electos como el resto de los funcionarios de los poderes públicos pudiera no sólo oponerse, sino también derrotar normas o criterios aceptados incluso por una mayoría social?

⁶⁵ Como lo ocurrido en materia de aborto, con relación al Código Penal de Coahuila.

Sin embargo, esa óptica reducida carece de sustento cuando entendemos que el Poder Judicial, en particular las instancias supremas, tienen un objetivo específico: el control de la constitucionalidad. No se trata del criterio de sujetos aislados, o de una élite que pretende desviar el contenido de la norma en función de sus intereses, sino que se trata de auténticos especialistas⁶⁶, cuyo objetivo no es otro sino la protección del contenido constitucional y dotar así de certeza a la sociedad de que, tanto sus derechos, como los principios bajo los cuales se tomó la determinación de configurar al Estado mismo, están respaldados y protegidos por una instancia de administración de justicia.

Lo anterior resulta de suma trascendencia debido a que, si bien la esencia del Poder Judicial no se encuentra en su rol de representación electoral, sí se encuentra en el de representación del orden constitucional del Estado, y es por ello que resulta necesario que los titulares de sus órganos cuenten con la experiencia y conocimientos necesarios para emitir disposiciones que, aun cuando vayan en contra de una posición ideológica popular, se trate de resoluciones que aseguran la estabilidad de la democracia misma y cuyo respaldo se encuentre, precisamente, en la Constitución.

El problema se encuentra cuando la Corte pierde legitimidad debido a pronunciamientos tibios, o bien, al deterioro de su imagen por acusaciones de naturaleza política. Si pensamos que eso es ajeno a la realidad democrática actual, nos equivocamos, prueba de ello se encuentra en el *Proyecto de Nación 2018-2024*, que en sus orígenes pretendía no sólo una modificación estructural del Poder Judicial Federal, sino que además buscaba la eliminación total del Consejo de la Judicatura Federal y la modificación del sistema de configuración de la Suprema Corte a través de procesos de elección popular, como si el pueblo sabio fuese capaz de determinar quién es el funcionario más apto para el desempeño de las funciones jurisdiccionales.

⁶⁶ Al menos idealmente.

La configuración de un Poder Judicial por elección popular sólo contaminaría a la Corte con criterios políticos populistas, que lejos de ayudar, pondrían en tela de juicio a sus funcionarios, bajo la amenaza perpetua de atender a las demandas sociales inmediatas, o de aquellos grupos políticos con mayor influencia social, bajo pena de perder no sólo su cargo, sino su prestigio como juristas. Como señala el propio Stephen Breyer, “cuando los tribunales protejan a gente impopular, ¿se acatarán sus decisiones?”⁶⁷, en un sistema de elección popular jurisdiccional es demasiado improbable.

Es por ello que resulta necesario conocer la estructura del Poder Judicial Federal, pues nos encontramos ante una paradoja peculiar: por un lado, se encuentran las instancias cuya configuración depende de evaluaciones constantes y profesionales que permiten seleccionar de entre un conjunto de individuos, a aquellos que sean más aptos para el desempeño de los cargos y, por otro lado, se encuentran las instancias, que son las de mayor jerarquía, que se configuran en función de criterios y decisiones de corte político y, sobre todo, de conformidad con los titulares de los demás poderes. De lo anterior podemos dar lugar a un nuevo cuestionamiento, ¿Hasta dónde podemos hablar de una auténtica autonomía judicial en una democracia como la nuestra?

⁶⁷ Breyer, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 309.

Proceso para la integración del Poder Legislativo

Como mencionamos anteriormente, los Poderes de la Unión cuentan con su propio procedimiento de integración y eso conlleva a que debamos conocer cada uno de ellos, para poder determinar cuál es la influencia o presencia, si es que existe, de los representantes políticos dentro de la asignación de los cargos públicos de esa naturaleza. Si bien, en la actualidad, nos enaltecemos respecto a la manera en que se ha abierto la competencia democrática en el país y del grado de independencia objetiva que tienen, tanto esos procedimientos como el desempeño de las funciones públicas, debido a la gradual reducción que ha tenido la influencia de los partidos, esto en buena medida no es más que una especie de ilusión colectiva, pues la participación de los partidos en el desarrollo de la administración pública en México sigue legitimada desde la propia norma constitucional como veremos a continuación.

Ahora que conocemos cuál es la integración y estructura general de cada uno de los Poderes de la Unión, es momento de estudiar los procedimientos a partir de los cuales se conforman los mismos y lograr comprender, de manera clara, cuál es la influencia que tienen los grupos políticos en cada uno de estos procesos.

El procedimiento a partir del cual se elige a los representantes políticos se encuentra establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶⁸. Así, el artículo 208 de esa ley establece que el proceso electoral se divide en cuatro etapas: la preparación de la elección; la jornada electoral, los resultados y declaración de validez de las elecciones; y el dictamen y declaraciones de validez de las elecciones. Al conjunto de estas etapas se le conoce como proceso electoral ordinario, y es el Instituto Nacional Electoral el encargado de organizarlo.

El proceso electoral comienza con la primera sesión que celebra el Consejo General del Instituto Nacional Electoral durante la primera semana de septiembre del año

⁶⁸ Los procesos electorales se encuentran regulados en el Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual será la fuente principal para la organización de los procesos electorales tanto federal como locales.

anterior a la elección, y concluye cuando la Sala Superior del Tribunal electoral aprueba el dictamen que contiene el cómputo final y declaraciones de validez de la elección, es decir, cuando ya se hayan resuelto todos los medios de impugnación presentados, o bien, cuando sin presentarse alguno, se venza el plazo para hacerlo. Al efecto, las autoridades electorales podrán difundir la realización o conclusión de cualquiera de las etapas que integran el proceso por los medios pertinentes.

Etapas 1. Preparación de la Elección⁶⁹

La primera etapa es conocida como la preparación de la elección, que comienza con la celebración de la primera sesión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la primera semana de septiembre del año anterior a la elección, y concluye al iniciar la jornada electoral. A su vez, esta se divide en diversas fases.

La fase que inaugura esta etapa es la de selección de candidatos, que a su vez da comienzo con la definición por parte del partido político de su procedimiento a seguir para nombrar a aquellos. El proceso en general consiste en que cada partido político deberá notificar al Instituto Nacional electoral respecto el o los procedimientos que se llevarán a cabo, a través de sus órganos y estructuras internas, para definir quienes serán los candidatos que compitan en el proceso electoral en su representación, en función de lo establecido en sus estatutos. Esta notificación deberán hacerla con, cuando menos, 30 días de anticipo al inicio formal de dicho procedimiento y, una vez que este fuese aprobado por el propio partido, tendrán un plazo de 72 horas para notificar al Instituto Nacional Electoral, señalando: La fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que utilizarán para dicho proceso; la fecha de expedición de la convocatoria; las fases que comprende el proceso; los órganos de dirección encargados o responsables de su conducción o vigilancia; y la fecha de celebración de las asambleas electorales respectivas.

Cabe resaltar que esta etapa es una de las más complejas en la materia debido a que, al ser los propios partidos políticos quienes definen los métodos internos de

⁶⁹ La etapa de preparación de la elección se desarrolla a lo largo del Título segundo del Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

selección de candidatos, la manera en que lo hagan diferirá en mayor o menor medida de uno a otro partido, lo que vuelve una tarea compleja el conocer a fondo dichos procesos, toda vez que para comprender el funcionamiento de este periodo a nivel orgánico estructural tendríamos que estudiar cada uno de los métodos utilizados por cada uno de los partidos políticos existentes en el país que contienden por cargos a nivel federal. Para evitar cualquier tipo de confusión al respecto, abordaremos únicamente el procedimiento general en función de lo que el propio Instituto establece al efecto.

Con el proceso ya aprobado por el partido y notificado al Instituto, se cierra la primera parte de la selección de candidatos y comienza la segunda fase relativa a las precampañas electorales, que la ley define de manera general como el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido, que se traduce en la ejecución del proceso de selección de candidatos que estableció cada uno de los partidos contendientes.

Cuando el proceso electoral sea para la renovación de las dos Cámaras que integran al Congreso de la Unión, así como para la elección del titular del Poder Ejecutivo, las precampañas electorales darán inicio la tercera semana de noviembre del año previo a la elección y no podrán durar más de 60 días. Sin embargo, si se trata de un proceso electoral federal en el que sólo se renueva la Cámara de Diputados, entonces las precampañas comenzarán durante la primera semana de enero y no podrán durar más de 40 días. Las precampañas electorales en cualquiera de los dos casos mencionados darán inicio al día siguiente al en que se apruebe el registro interno por parte del propio partido de los precandidatos.

Durante el proceso de precampaña se llevará a cabo una especie de proceso electoral simplificado y de carácter interno dentro de los partidos políticos. Esto significa que, al igual que el procedimiento formal, los aspirantes a candidatos que hayan obtenido su registro de acuerdo a las disposiciones internas de su partido llevarán a cabo actividades similares a las que realizarán durante el proceso de campaña, es decir, que contarán con la posibilidad de repartir propaganda de

precampaña, tendrán acceso a tiempo en radio y televisión en función del que le corresponde al partido político y en proporción al número de aspirantes a candidatos que se registren, así como a las disposiciones que el propio partido establezca al efecto y tendrán derecho a un presupuesto aprobado previamente por el Instituto Nacional electoral que será del 20% del presupuesto aprobado para el proceso electoral inmediato anterior dependiendo del cargo por el cual compitan. Todo lo anterior será administrado, organizado y vigilado por los órganos administrativos internos del partido político.

Todas las actuaciones realizadas durante la etapa de definición del proceso interno de selección de candidatos, así como durante el periodo de precampaña, podrán ser impugnados ante los propios órganos internos del partido y, una vez agotadas todas las instancias establecidas dentro del partido, podrán ser recurribles ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Concluidos los procesos de elección de los aspirantes dentro de cada partido, los órganos internos determinarán qué aspirantes resultaron triunfadores, expedirán un oficio que señale el listado de los mismos y, sólo entonces, comenzará la siguiente fase conocida como procedimiento de registro de candidatos. Si bien en las fases anteriores la función del Instituto Nacional Electoral era primordialmente de vigilancia, debido a que todos los procesos se llevaban a cabo dentro de los propios partidos, es aquí cuando comienza su intervención directa.

El registro de candidatos lo tendrán que hacer los partidos políticos ante el Instituto y será a partir de este momento cuando se cuente con la calidad de candidatos para ocupar un cargo de elección popular.

En el caso de las candidaturas para la integración del Poder Legislativo, tanto para la Cámara de Diputados como para la Cámara de Senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los partidos deberán de registrar fórmulas compuestas por un candidato propietario y por un suplente y, de acuerdo con las disposiciones de equidad de género, las fórmulas deberán integrarse por candidatos del mismo sexo.

Para el caso de que por parte de un partido político se presente más de una fórmula para un mismo cargo, el Secretario del Consejo General le dará un término de 48 horas al partido político para aclarar qué candidatura deberá subsistir y, en caso de no hacerlo, se entenderá que el partido opta por los últimos registros presentados, quedando sin efecto los anteriores. Ahora bien, si un partido no respeta las cuotas de género establecidas por la ley y por la Constitución, se les requerirá para que, en un plazo de 48 horas, hagan las correcciones pertinentes a efecto de respetar la equidad de género; en caso de no hacerlo, se le hará al partido un segundo requerimiento, así como una amonestación pública, contando esta vez con un plazo de 24 horas para que haga las correcciones pertinentes. En caso de negativa, el Instituto anulará el registro.

Cuando las elecciones sean generales, es decir, para la integración del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo federales, los candidatos deberán solicitar su registro entre el 15 y el 22 de febrero. Cuando las elecciones sean únicamente para renovar a la Cámara de Diputados federal, el registro deberá realizarse entre el 22 y el 29 de marzo.

En cuanto a los órganos ante los cuales deberán solicitar su registro, dependerán del tipo de cargo por el cual compitan. Para el caso de candidatos que compitan por el principio de mayoría relativa, deberán ser registrados por los consejos distritales; los candidatos a diputados que compitan por escaños de representación proporcional deberán solicitar su registro ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; los candidatos a senadores que compitan por el principio de mayoría relativa deberán ser registrados ante los consejos locales de la entidad por la cual compitan; y los candidatos a senadores que compitan bajo el principio de representación proporcional, deberán hacer su registro ante el Consejo General del Instituto. Si bien lo mencionado con anterioridad es la regla general, los partidos políticos también podrán optar por solicitar su registro de manera supletoria de todas sus candidaturas ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cuyo caso la única condición es que lo hagan, a más tardar, tres días antes de que venzan los plazos establecidos en los procedimientos anteriores.

La solicitud deberá incluir los datos generales del candidato (nombre, lugar y fecha de nacimiento, domicilio, tiempo de residencia, ocupación, clave de su credencial para votar, cargo por el que se postula y, en caso de competir por la reelección, una carta en donde especifique estar compitiendo por esa vía, así como la manifestación de que se encuentra cumpliendo los requisitos establecidos por la Constitución y la ley en la materia). Además, dicha solicitud deberá ir acompañada por la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento del candidato, copia del anverso y reverso de su credencial para votar y una manifestación por parte del partido de que el candidato cumplió con el procedimiento interno de selección.

Para el caso de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, se deberán de incluir las constancias de que el partido está compitiendo en cuando menos 200 distritos electorales federales. Para el caso de los candidatos a senadores que compiten por el principio de representación proporcional, deberán de incluirse las constancias que comprueben que compiten en cuando menos 21 entidades por el principio de mayoría relativa, con dos fórmulas (cada una con su respectivo titular y suplente). En cualquiera de los casos también deberá especificarse a los candidatos que compiten por reelección nuevamente por esta vía, así como el número de veces que ha ocupado el cargo de forma consecutiva.

Para el caso de que compitan en coalición, deberán de comprobar que cubrieron todos los requisitos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos que al efecto se establezcan.

Tras la presentación de la solicitud, el Presidente o el Secretario del Consejo que haya recibido la misma, verificará si cumple con los requisitos mencionados anteriormente. En caso de que se detecte algún tipo de omisión, le solicitarán al partido político para que, en un plazo de 48 horas, subsane las deficiencias, o bien que sustituya la candidatura siempre que se encuentre dentro del plazo para hacerlo. Es importante destacar que aun cuando hayan triunfado en el proceso de selección interno del partido para poder ser postulados como candidatos, si su

solicitud ante el instituto la hacen fuera del plazo establecido su candidatura será desechada de plano y no podrá registrarse como candidato de manera oficial.

Tres días después de vencido el plazo, todos los consejos, tanto el General como los locales y los distritales, deberán celebrar una sesión dedicada exclusivamente al registro de las candidaturas que cumplan con todos los requisitos. Concluida esta sesión, los consejos locales y distritales darán aviso al Consejo General respecto a quiénes fueron aprobados como aspirantes en sus respectivas competencias.

Una vez terminada esta etapa, se deberá hacer pública la conclusión del proceso, y darán a conocer las candidaturas o fórmulas que obtuvieron su registro, al igual que aquellas que no cubrieron los requisitos. A su vez, el Consejo General del Instituto deberá solicitar que se publique en el Diario Oficial de la Federación la relación de los nombres de los candidatos y de los partidos o coaliciones que los postulan y, en su caso, también se publicarán las candidaturas canceladas o las sustituidas.

Campaña Electoral⁷⁰

La campaña electoral es definida por la ley como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto⁷¹. Durante el periodo de la campaña electoral, los candidatos y los voceros de los partidos políticos deberán realizar actos de campaña, que no son otra cosa sino la serie de actos generales mediante los cuales se dirigen al electorado y de esta forma promueven sus candidaturas.

Uno de los recursos que utilizan para dirigirse al electorado es la propaganda electoral, que es el conjunto de escritos, publicaciones, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos, los candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de promover las candidaturas registradas a su favor. La propaganda deberá contener los programas y acciones básicos que rigen al

⁷⁰ Esta fase se encuentra desarrollada en el capítulo IV del Título segundo en el Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷¹ Artículo 242, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

partido, pero sobre todo deberá contener elementos de la plataforma electoral del propio candidato.

Al igual que durante las precampañas electorales, los candidatos que obtengan su registro y compitan en las campañas contarán con un tope de gastos, que incluirán dentro de su presupuesto los gastos de propaganda, los gastos operativos de la campaña, los gastos de propaganda especializada en publicaciones periódicas o cualquier medio impreso y los gastos de producción de los mensajes que se difundan por radio y televisión.

El Consejo General del Instituto deberá definir, a más tardar el último día de diciembre del año anterior al de la elección, el tope de gastos de campaña para las candidaturas de diputados y senadores. Para cada uno de los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, el monto será el resultado de dividir el presupuesto establecido para la elección presidencial entre trescientos; cuando únicamente se renueve la Cámara de Diputados, el presupuesto se actualizará en función del índice de crecimiento del salario mínimo en la Ciudad de México. Para las candidaturas a senadores, el tope de gastos de campaña que se asigne a cada una de las fórmulas que contiendan por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gastos de campaña para diputados federales por mayoría relativa, por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se consideren será mayor a veinte.

Durante el periodo de campaña electoral, los partidos políticos y los candidatos en general podrán realizar reuniones públicas e incluso marchas para promocionar sus campañas, pero, durante estas, tienen prohibido afectar los derechos de otros partidos o candidatos, la obligación de garantizar el derecho de reunión de los diversos contendientes, así como preservar el orden público. Al efecto, las autoridades tanto federales, locales y municipales podrán conceder el uso de espacios públicos para la celebración de este tipo de eventos y reuniones. Debido a que la celebración de este tipo de reuniones puede, en ocasiones, representar un riesgo para los candidatos, el Presidente del Consejo General podrá solicitar a las

autoridades competentes que le suministren los medios necesarios de seguridad personal a aquellos, para evitar cualquier tipo de contratiempo.

Respecto a la propaganda impresa, lo mínimo que deberán contener son los datos de identificación del candidato, el partido o coalición que lo postula y, al igual que en las reuniones, deberán respetar en todo momento la vida privada de los otros contendientes, a los demás partidos, las instituciones y a los valores democráticos. Además, su colocación deberá seguir una serie de reglas: en primer lugar, no podrán colocar su propaganda sobre señalamientos viales o sobre elementos de equipamiento urbano; en caso de que se coloque sobre bienes inmuebles de propiedad privada, deberá existir una aprobación por parte del dueño del mismo por escrito; sólo podrán colocarlos en los bastidores o mamparas de uso común, en la proporción que determine la autoridad y previa aprobación de la misma; bajo ninguna circunstancia podrán fijar su propaganda en accidentes geográficos, sin importar quien resulte competente dentro de dicha región; y, no podrán colocar o pintar propaganda en edificios públicos ni en monumentos.

La duración de las campañas será de 90 días, cuando el proceso electoral sea general, y 60 días, cuando únicamente se renueve a la Cámara de Diputados federal. Esta dará inicio a partir del día siguiente al en que los diversos Consejos celebren la sesión mediante la cual se registren las candidaturas relativas a dicho procedimiento, y concluirá tres días antes de la celebración de la jornada electoral. Tanto durante el día de la jornada electoral como en los tres días anteriores a ésta, todos los candidatos tienen prohibido realizar actos de fomento y promoción de su campaña.

Los partidos políticos y los candidatos en general podrán llevar a cabo encuestas para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias respecto a las votaciones, sin embargo, deberán de realizarla de acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto. Entre los requisitos generales destacan el hecho de que, si desean difundirla por cualquier medio, deberán entregar con antelación una copia del estudio completo al Secretario

Ejecutivo del Instituto. Además, deberán de abstenerse de publicarlas durante el día de la jornada electoral o durante los tres días anteriores a esta.

Procedimiento para la integración o ubicación de mesas directivas de casilla⁷²

Durante el periodo en el que los candidatos se encuentran realizando los actos relativos a la publicitación de su campaña, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar todos los actos para preparar los recursos necesarios para la celebración de la jornada electoral; uno de esos elementos necesarios es la conformación de mesas directivas de casilla. que se trata, sin duda, del órgano electoral más importante en lo que se refiere al desarrollo de la jornada electoral, toda vez que es el único facultado para garantizar que el sufragio emitido por la ciudadanía en general es respetado, libre y secreto, así como que el escrutinio y cómputo de los votos sea auténtico.

Debido a que cada distrito electoral uninominal federal abarca una gran porción poblacional y territorial, estos se dividirán en secciones electorales que quedarán, cada una de ellas, a cargo de una mesa directiva de casilla. Dichas secciones no podrán administrar a más de 3000 electores y, por cada 750 de ellos, se deberá instalar una casilla.

A pesar de que la integración de las mesas directivas de casilla es efímera, pues únicamente se constituyen para efectos de determinado proceso electoral, contará con un procedimiento especial para ello. El Consejo General elegirá un mes del año al azar, y en función de dicho mes se elegirá a los que competirán en el sorteo para definir quiénes integrarán la mesa. Una vez realizada esta filtración, se procederá a elegir, de entre quienes obtuvieron su credencial para votar hasta el 15 de diciembre del año anterior a la elección, a un 13% de ciudadanos de cada sección electoral, para que ningún sorteo se lleve a cabo con menos de 50 participantes.

La insaculación o sorteo se realizará del 1 al 7 de febrero del año de la elección, y todos los seleccionados deberán de asistir a un curso de capacitación que se llevará

⁷² Esta fase se encuentra desarrollada en el capítulo V del Título segundo en el Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

a cabo del 9 de febrero al 31 de marzo. A su vez, las juntas evaluarán a los ciudadanos seleccionados, prefiriendo a los que cuenten con mayor escolaridad, notificando al efecto a los consejos distritales sobre dicho procedimiento por escrito y mediante sesión plenaria. En el mismo febrero del año de la elección el Consejo General sorteará las 26 letras del alfabeto (excluyen a la Ñ), a fin de obtener la letra a partir de la cual, en función del apellido paterno de los concursantes, se elegirá a quienes integren las mesas directivas de casilla.

A más tardar el 8 de abril del año en que se lleven a cabo las elecciones, deberán de estar integradas las mesas directivas de casilla, y será en función de la escolaridad que tengan sus integrantes, el rol que desempeñarán durante el proceso. A su vez, las juntas distritales deberán ordenar la publicación de las listas de los miembros que integrarán todas las secciones electorales en cada distrito y lo comunicarán a los consejos distritales respectivos, a más tardar el 10 de abril del mismo año.

Los lugares donde se ubicarán las casillas deberán ser de libre y fácil acceso para los electores, deberán ser lugares que puedan asegurar la cualidad de secreto del voto, no ser inmuebles ocupados por servidores públicos de confianza, no ser propiedad de dirigentes de partidos políticos o de candidatos, no ser establecimientos fabriles, religiosos o de partidos políticos y no debe tratarse de inmuebles ocupados por cantinas o centros de vicio.

En cuanto a la ubicación de las casillas propiamente dicha, éstas seguirán un procedimiento especial. Entre el 15 de enero y el 15 de febrero del año de la elección, funcionarios de las juntas distritales ejecutivas recorrerán las secciones de su respectivo distrito, para localizar las ubicaciones o locales que cumplan con los requisitos necesarios para colocar una casilla en ellos. Una vez hecho esto, entre el 16 y el 26 de febrero, deberán presentar una lista con los lugares que cumplen dichos requisitos ante los consejos distritales, pudiendo hacer las modificaciones necesarias para una mejor organización del sistema de casillas y, una vez confirmada la ubicación de estas, procederán a celebrar una sesión, a más tardar durante la segunda semana de abril, en la cual aprueben la lista definitiva de

ubicación de casillas. Esta lista deberá ser publicada, a más tardar, el 15 de abril del año de la elección y, en caso de haber algún tipo de ajuste, se ordenará una segunda publicación entre el 15 y el 25 de mayo, en donde se incluyan los ajustes realizados.

Las listas de los funcionarios que integrarán cada una de las casillas de cada sección, deberán ser publicadas y ubicadas en los edificios más recurridos dentro del distrito del que se trate y, además, deberán ser entregadas, tanto de manera impresa como en forma digital, a los representantes de los partidos.

También existirán casillas especiales que serán utilizadas para que participen aquellos ciudadanos que no se encuentren en su sección electoral durante la jornada, sin necesidad de que cuenten con su registro en dicha sección. Para su integración y ubicación se seguirán las mismas reglas que para las casillas ordinarias, pero ningún distrito podrá contar con más de diez casillas especiales.

Representantes de partidos⁷³

A pesar de que las mesas directivas de casilla y sus funcionarios son los encargados de que el proceso de votación sea transparente y se garanticen las mejores condiciones para conservar y fomentar cada uno de sus principios, los contendientes políticos pueden nombrar representantes, tanto generales como de casilla, para que participen en la instalación de la casilla y contribuyan al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura, en otras palabras, tienen derecho a observar y vigilar el desarrollo de la elección.

Los partidos políticos que ya tengan registrados a todos sus candidatos, listas y fórmulas, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada una de las mesas, o bien, representantes generales para que cumplan con su función en diversas casillas y no solo en una de las mesas directivas de

⁷³ Este elemento se encuentra desarrollado en el capítulo VI del Título segundo en el Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en diversos artículos de la Ley General de Partidos Políticos.

casilla, en cuyo caso al tratarse de las elecciones federales podrá ser uno propietario y uno suplente. Podrán registrar a sus representantes, tanto generales como de casilla, ante el consejo distrital correspondiente a partir del día siguiente a aquel en que se publican las listas de la ubicación e integrantes de cada casilla, y hasta trece días antes del día de la elección; los consejos distritales devolverán a los partidos políticos el original de los nombramientos firmados y sellados por el presidente y el secretario del consejo distrital; y, los partidos tendrán la posibilidad de sustituir a sus representantes, hasta con diez días de antelación a la fecha de la elección, para lo cual deberán devolver el primer nombramiento original en el momento en que les entreguen el nombramiento del nuevo. Del nombramiento, a la vez, se otorgará una lista que deberá entregarse a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

Los partidos políticos tienen derecho a acreditar un representante general en cada distrito electoral uninominal por cada diez casillas electorales, si se trata de zonas urbanas, o por cada cinco, cuando se trata de zonas rurales. En cuanto a la actuación de los representantes generales, estos deberán ejercer su cargo dentro de las mesas directivas de casilla que le correspondan ubicadas del distrito en cuestión; no podrán estar dos o más representantes generales en una misma mesa directiva de casilla, podrán representar a su partido independientemente del tipo de elección que se trate, mientras cuenten con la acreditación; no podrán sustituir en sus funciones a ninguno de los representantes de la mesa directiva correspondiente, ni asumir funciones de algún integrante de la mesa directiva; no podrán obstaculizar el desarrollo de la elección; podrán presentar incidentes en todo momento respecto a eventos que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral, o bien, escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo de los votos cuando no estuviere presente el representante de su partido en dicha casilla.

En cuanto a los representantes de partidos acreditados ante las mesas directivas de casilla, tendrán derecho a participar en la instalación de aquella y a contribuir con el buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura; fungirán como observadores y vigilantes del proceso de la elección; podrán recibir copia de las

actas de instalación de la casilla, del cierre de la votación y del final del escrutinio; podrán presentar escritos respecto a incidentes ocurridos en dicha mesa durante la votación; podrán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo y podrán acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla para que haga la entrega de la documentación y del expediente electoral ante el consejo distrital que corresponda. Por otro lado, deberán de firmar todas las actas que se levanten en la mesa que les corresponda, pudiendo hacerlo bajo protesta mencionando la causa de ésta., sin embargo, en ningún caso podrán negarse a firmar.

Los representantes deberán ratificar su nombramiento ante la mesa directiva en la cual se registraron, portar un distintivo que incluya el emblema de su partido y la leyenda expresa de que se trata de un representante.

Generación y distribución de la documentación y del material electoral⁷⁴

La última de las fases que componen a la preparación de la elección es la relativa a la generación de los materiales necesarios para llevar a cabo la elección. Cada uno de los materiales y documentos deberán de ser aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con el fin de que sirvan para garantizar cada uno de los principios rectores del proceso electoral.

De entre los materiales que se entregarán destacan: las listas nominales de electores con fotografía para cada sección, las listas de los representantes registrados ante cada casilla o conjunto de estas, la relación de representantes generales acreditados por cada partido, las boletas para la elección, las urnas en donde se recibirán los votos del electorado, los módulos, cancelas y elementos necesarios para garantizar la secrecía del voto de cada elector, los instructivos que indiquen atribuciones y responsabilidades de cada funcionario de casilla y demás documentos y materiales de escritorio en general necesarios para el desarrollo de la jornada electoral propiamente dicha.

⁷⁴ Esta fase se encuentra desarrollada en el capítulo VII del Título segundo en el Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Un detalle en particular que merece la pena destacar es el hecho de que las boletas, para el caso de las elecciones de diputados y senadores por mayoría relativa, deberán de incluir tanto los nombres de los contendientes que compiten por ese principio, así como al reverso del propio documento deberá incluirse la lista de cada partido que haya registrado para los cargos electos por el principio de representación proporcional.

Etapa 2. Jornada Electoral⁷⁵

La segunda etapa dentro del proceso electoral es la relativa a la jornada electoral propiamente dicha, es decir, aquel proceso mediante el cual los ciudadanos emiten su votación en favor del candidato que responda en mayor medida a sus intereses.

La jornada electoral se llevará a cabo el primer domingo de junio del año de la elección ordinaria y comenzará, de manera general, a las 7:30 de la mañana, con la instalación y apertura de las casillas electorales. Al efecto, los integrantes de la mesa directiva de casilla, es decir, el ciudadano presidente, el secretario y los escrutadores comenzarán con la instalación de la o las casillas que les correspondan, en presencia de los representantes de los partidos.

Desde esta fase se levantará el acta de la jornada electoral, que será un documento que hará constar sobre la instalación de la propia casilla y el cierre de la votación. Dentro del primer rubro se deberán registrar los datos generales respecto al lugar, fecha y hora de la instalación, nombre y firma de los funcionarios de casilla, número de boletas recibidas, testimonio de que las urnas se abrieron en presencia de los funcionarios y representantes presentes, que estaban vacías y que se ubicaron en un lugar visible; un listado respecto a los incidentes presentados hasta ese momento; y, en caso de cambiar la ubicación de la casilla, el motivo por el cual se hizo. En ningún caso podrán comenzar a recibir votos antes de las ocho en punto de la mañana.

⁷⁵ Esta etapa se encuentra desarrollada en el Título tercero del Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En caso de que la casilla no pueda instalarse por falta de miembros de la mesa directiva, el presidente podrá elegir de entre los suplentes presentes a quienes sustituirán a los funcionarios ausentes; en caso de que el presidente se ausente, tomará su puesto el secretario; en caso de que ambos se ausenten, tomarán su lugar los escrutadores o los suplentes; y, en caso de no encontrarse ninguno de los funcionarios ni los suplentes, el consejo distrital deberá tomar las medidas necesarias para componer a la mesa directiva de casilla y, de ser complicado, los representantes de partidos ante las mesas directivas señalarán, por mayoría, de entre los ciudadanos que acudieron a votar a quienes integrarán el nuevo equipo de funcionarios de casilla, en cuyo caso será necesaria la ratificación de un juez o de un notario, o bien, la expresión de conformidad de los representantes para designar a los miembros de la mesa directiva. En ningún caso podrán ser los propios representantes los funcionarios de casilla.

Si la instalación de la casilla no es posible debido a problemas con el sitio establecido por el consejo distrital, deberá buscarse un nuevo local para instalarse, haciendo constar en el lugar original el motivo por el cual modificó su sitio, así como la dirección del nuevo local.

Una vez instalada la casilla y preparados los instrumentos y materiales necesarios para que se desarrolle la jornada formal de emisión de sufragio, se procederá a iniciar la siguiente fase, es decir, el periodo de emisión de votación por parte de la ciudadanía, que comienza una vez que se haya llenado el acta de la jornada electoral y será el presidente el encargado de anunciar el inicio de la recepción de votos.

El procedimiento es bastante sencillo, en primer lugar, deberán presentarse los electores ante los funcionarios de casilla y deberán comprobar su identidad presentando su credencial para votar expedida por el instituto, o bien el documento en el que conste su identidad y su pertenencia a la sección relativa, expedido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Comprobada su identidad y comparada con la lista del registro electoral con la que cuente el presidente de

casilla, este le hará entrega de sus boletas y lo invitará a pasar a la sección predeterminada para que emita su voto de forma libre y secreta.

El ciudadano deberá elegir, de entre las opciones, a los candidatos para los diversos cargos en contienda que se ajusten a sus preferencias y deberá tachar sus recuadros. Hecho lo anterior, procederá a doblar sus boletas una por una y deberá depositarlas en las urnas correspondientes que tendrán que estar colocadas a la vista y al alcance de todos. El secretario, entonces, deberá señalar en la lista de ciudadanos registrados en dicha sección la nota de que el ciudadano respectivo ya expidió su voto; marcará la credencial del elector; acto seguido impregnará su dedo pulgar derecho con tinta indeleble y le devolverá su credencial. Durante el proceso de votación, los representantes tendrán la posibilidad de ejercer su voto en la casilla en la que desempeñan sus funciones, aun cuando no pertenezcan a dicha sección o distrito.

Durante todo este proceso, los representantes de los partidos podrán presentar escritos sobre cualquier incidente que consideren que comete algún tipo de infracción, y el secretario está obligado a integrar cada uno de estos al expediente electoral, que se entregará a la autoridad correspondiente.

El proceso de votación concluirá a las 18:00 horas del día de la elección, sin embargo, podrá concluir antes si el presidente y el secretario certifican que han votado todos los ciudadanos que integran la lista nominal que les corresponde, o bien, después, cuando siendo las 18:00 horas, aun existieran votantes formados para ejercer su derecho, en cuyo caso la votación cerrará hasta que el último de los ciudadanos formados ejerza su derecho a votar. Una vez ocurrido cualquiera de los supuestos anteriores, el presidente de la mesa declarará cerrada la elección y solicitará al secretario llenar el apartado relativo al cierre de la votación dentro del acta de la jornada electoral, incluyendo la hora del cierre de la votación y, en su caso, los motivos por los cuales tuvo que cerrarse antes o después del horario legalmente establecido; en cualquiera de los casos, todos los funcionarios de casilla y los representantes deberán de firmar dicha acta.

Escrutinio y cómputo de casilla⁷⁶

Una vez concluida la etapa anterior, deberán realizar el escrutinio y el cómputo de los votos emitidos en la casilla electoral relativa, en donde los funcionarios determinarán el número de electores que votaron en la casilla, el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos o candidatos, el número de votos nulos y el número de boletas sobrantes de cada elección.

El escrutinio se realizará en un orden específico, comenzando con los votos a favor del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores, de diputados y de consulta popular. El procedimiento para realizarlo será de conformidad con lo siguiente: en primer lugar, el secretario de la mesa directiva de casilla contará las boletas sobrantes, las inutilizará y las guardará en un sobre especial que incluya el número de boletas contenidas. En segundo lugar, el primer escrutador contará en dos ocasiones el número de ciudadanos que aparezca votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección. En tercer lugar, el presidente de la mesa directiva abrirá la urna, sacará todas las boletas y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía. En cuarto lugar, el segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna y entonces los dos escrutadores, bajo la supervisión del presidente, clasificarán las boletas para determinar el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos o candidatos, el número de votos que sean nulos y los datos resultantes serán transcritos en las actas de escrutinio y cómputo, y deberán verificarlo todos los demás integrantes de la mesa directiva y los representantes.

El acta de escrutinio y cómputo deberá de contener el número de votos emitidos a favor de cada partido político, el número total de boletas sobrantes que fueron inutilizadas, el número de votos nulos, el número de representantes de partido que votaron en esa casilla sin estar incluidos en la lista nominal, una relación de los incidentes suscitados y una relación de los escritos de protesta presentados por los representantes al término del escrutinio y cómputo. Al concluir esta etapa, todos los

⁷⁶ Esta fase se encuentra desarrollada en el capítulo III del Título tercero del Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

integrantes de la mesa directiva y los representantes deberán firmar el acta de escrutinio y cómputo.

Concluida la etapa anterior, se integrará el expediente de casilla con un ejemplar del acta de la jornada electoral, un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo y los escritos de protesta que se hubieren recibido. Además, se deberán entregar junto con el expediente anterior, diversos sobres que contengan: las boletas sobrantes inutilizadas, otro que contenga los votos válidos, otro que contenga los votos nulos de cada elección y otro que contenga la lista nominal de electores. Reunido el expediente de casilla y los sobres anteriores, se integrará un paquete que deberá ser firmado por los integrantes de la mesa de casilla y los representantes y, además, adherirán a dicho paquete un sobre que contenga un ejemplar del acta que señale los resultados de escrutinio y cómputo para su entrega al presidente del consejo distrital.

Por último, los presidentes de las mesas directivas fijarán avisos, en lugares visibles del exterior del local, que señalen los resultados de cada una de las elecciones, y deberán firmarse, tanto por él, como por los representantes que así lo deseen.

Clausura de casilla y remisión del expediente⁷⁷

Concluido todo el proceso anterior, el secretario de la mesa directiva levantará una constancia respecto a la hora de clausura de casilla, en donde se incluirán los nombres de los funcionarios y los representantes que harán la entrega del paquete que contenga los expedientes ante el consejo distrital, y deberán firmarla todos los integrantes de la mesa y los representantes presentes. Tras la clausura de la casilla, la remisión del expediente deberá realizarse de inmediato si la casilla se ubica en la cabecera del distrito, dentro de 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito, o hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales. Los plazos podrán modificarse si los consejos distritales antes del día de la elección así lo disponen, e incluso podrán establecer un mecanismo de

⁷⁷ Esta fase se encuentra desarrollada en el capítulo IV del Título tercero del Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

recolección de documentos especial, en cuyo caso los partidos políticos deberán revisar dicho proceso. Entregada la documentación, el consejo distrital emitirá un acta circunstanciada de recepción de los paquetes electorales.

Etapa 3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones⁷⁸

Una vez que se hayan recibido, depositado y salvaguardado los expedientes por parte de los consejos distritales, procederán a ejecutar el Programa de Resultados Electorales Preliminares, cuyos lineamientos serán establecidos por el Instituto Nacional Electoral, con auxilio de un Comité Técnico Asesor, a más tardar durante el mes de abril del año de la elección. Se trata de un mecanismo de información electoral que, a través de la captura, digitalización y publicación de los datos plasmados en las actas de escrutinio y cómputo colocadas en la parte exterior de los paquetes electorales entregados a los consejos distritales y consignados por estos en Centros de Acopio y Transmisión de Datos, aprobados por el propio Instituto, emiten un resultado preliminar respecto de las tendencias electorales registradas.

Una vez recibidos los paquetes electorales, el secretario del consejo o el funcionario autorizado anotará los resultados en el formato que haya aprobado el Instituto, y deberán hacerlo conforme al orden numérico de las casillas, así como distinguiendo diversos rubros en función de la elección que haya sido contemplada para dicho proceso. Concluido este procedimiento, el presidente del consejo distrital colocará los datos preliminares en el exterior del local.

⁷⁸ Esta etapa se encuentra desarrollada en el Título cuarto del Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Etapa 4. Dictamen y declaraciones de validez⁷⁹

Los cómputos serán en función de la elección de que se trate, lo que significa que variará entre elección de diputados y de senadores. Para el caso de la elección de diputados de mayoría relativa, el cómputo será distrital, que no es otra cosa sino la suma que realiza el consejo distrital de los datos anotados en las actas de escrutinio y cómputo en las casillas en un distrito electoral.

El cómputo distrital deberá llevarse a cabo mediante una sesión celebrada el miércoles inmediato después de la elección, a las ocho de la mañana y durante dicha sesión se realizará el cómputo, en primer lugar, del Poder Ejecutivo, en segundo lugar, el de diputados federales y, en tercer lugar, el de senadores. Debido a que la carga de trabajo puede ser demasiada, los consejos distritales podrán acordar que miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional puedan alternarse o sustituirse con los funcionarios del propio consejo, para garantizar la permanencia de la sesión hasta concluir sus funciones.

Si bien durante la etapa anterior lo único que se contabilizaba eran los datos plasmados en el acta de escrutinio y cómputo adjunta al paquete electoral de cada casilla, en esta etapa se abrirán los paquetes que contengan los expedientes electorales, siguiendo el orden numérico de las casillas y, si el paquete no muestra señales de alteración alguna, se procederá a cotejar lo establecido en el acta exterior con lo establecido con el acta de escrutinio y cómputo interior; en caso de coincidir, el resultado se asentará en la forma aprobada por el Instituto y establecida para ello. En caso de que los datos asentados en una y en otra acta no coincidan, no exista un acta de cómputo y escrutinio dentro del expediente o haya signos claros de alteración, procederán a realizar el escrutinio nuevamente quedando a cargo el secretario del consejo de abrir el paquete y de contar en voz alta el número de boletas no utilizadas, el de votos nulos y el de votos válidos, asentando los números relativos en la forma establecida para ello y dejando constancia en las actas

⁷⁹ Esta etapa se encuentra desarrollada en el capítulo III al VI del Título cuarto del Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

circunstanciadas correspondientes. La suma de todos los resultados obtenidos por ambas vías será el cómputo distrital de la elección de diputados por mayoría y se asentará en el acta relativa.

Durante la apertura de los paquetes electorales, se extraerán los escritos de protesta, las listas nominales correspondientes a la casilla en cuestión, el listado de los ciudadanos que votaron y no aparecen en el listado, así como los incidentes presentados durante la jornada electoral y, con todo ello, se formarán carpetas que quedarán a resguardo del consejo distrital para el caso de que el Tribunal Electoral los requiera.

El cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional deberá seguir las mismas reglas, la diferencia será que el resultado se asentará en el rubro específico para dicho principio para cada partido. En el acta circunstanciada de la sesión del consejo se dejará constancia de los resultados del cómputo, de los incidentes ocurridos durante esta y de la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos que integran la fórmula que obtuvo la mayoría de los votos. Si la diferencia entre el primer y el segundo lugar es de 1% o menos, el representante del partido cuya fórmula quedó en segundo lugar podrá solicitar un recuento de los votos del total de las casillas, en cuyo caso el consejo distrital deberá concluir el recuento antes del domingo siguiente a aquel en que se celebró la jornada electoral. Si durante este recuento se encuentran errores asentados en las actas, pero son susceptibles de subsanarse de inmediato por la autoridad, estos no podrán ser objeto de impugnación y, concluido el recuento, ya no podrá solicitarse al Tribunal Electoral que se realice uno nuevamente. Concluido el cómputo definitivo se emitirá la declaración de validez para la elección de diputados y el presidente del consejo distrital deberá expedir la constancia de mayoría y validez a quien obtenga el triunfo.

Cómputo Distrital para Senado⁸⁰

Como mencionamos anteriormente, los procesos electorales difieren uno de otro en función del cargo por el cual compitan, sin embargo, al llevarse a cabo el mismo día y bajo la misma estructura orgánica, el cómputo de los votos y el registro de los mismos se realizará en función de la organización general de las instituciones electorales. Esto quiere decir que, si bien la elección de senadores se realiza en función de cada entidad federativa, al estar compuesta cada una de estas por diversos distritos electorales, serán las autoridades electorales distritales quienes inicien el proceso del cómputo para estos contendientes.

El procedimiento a nivel distrital es idéntico que el realizado para el caso de los diputados de mayoría relativa y representación proporcional, con la única diferencia de que las boletas que se contabilizarán serán las relativas a la elección de senadores y, de igual forma, se contabilizarán, como en el caso anterior, para ambos principios. Concluido el cómputo distrital, se asentarán los datos en el acta circunstanciada de la sesión del consejo, así como se dará cuenta de los incidentes que se hubieran presentado durante dicho procedimiento. Al término de la sesión de cómputo distrital, los presidentes de los consejos deberán fijar en el exterior de sus respectivos locales los resultados de todas las elecciones que se hubieran celebrado.

Acto seguido, el presidente integrará los expedientes del cómputo distrital para la elección de diputados de mayoría relativa y representación proporcional que incluirán, el primero de ellos, las actas de las casillas, el original del acta de cómputo distrital, el acta circunstanciada de la sesión de cómputo y el informe del presidente del consejo sobre el desarrollo del proceso electoral y, el segundo de ellos, incluirá copias certificadas de cada uno de los documentos integrantes del otro expediente. Lo mismo ocurrirá en cuanto al expediente del cómputo de senadores, tanto por mayoría relativa como por representación proporcional, en cuyo caso responderá a

⁸⁰ Esta fase se encuentra desarrollada en el capítulo IV del Título cuarto del Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

las mismas disposiciones que para diputados por los principios relativos de manera equiparable.

Una vez integrados los expedientes, el presidente del consejo distrital deberá remitir al Tribunal Electoral, en caso de que se haya presentado algún medio de impugnación, los escritos de protesta, el informe respecto a ellos, así como una copia certificada del expediente del cómputo distrital y la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa. También deberá remitir a la Secretaría General de la Cámara de Diputados copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la fórmula de candidatos de mayoría relativa que obtuviera el triunfo; un informe de los medios de impugnación interpuestos, si es que se hubiera presentado alguno y, al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, deberá enviarle copia certificada de la documentación contenida en el expediente del cómputo distrital. Deberá remitir, también, al consejo local de la entidad federativa donde se encuentre ubicado el distrito, el expediente del cómputo distrital que contenga las actas originales y la documentación de elección de senadores por ambos principios, enviando también copia certificada de ello al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Por último, deberá remitir al consejo local con residencia en la cabecera de circunscripción, el expediente de cómputo distrital que contenga las actas originales, copias certificadas y demás documentos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional. Si bien los presidentes de cada distrito remitirán toda la documentación original a las instancias antes mencionadas, conservarán copia certificada de dichos documentos en su poder hasta concluido el proceso electoral. Una vez concluido el proceso y validada la elección, deberán destruir dicha documentación.

Computo por entidad federativa de la elección de senadores por ambos principios⁸¹

Debido a que para la elección de senadores se utiliza como base territorial a cada una de las entidades federativas, serán los consejos locales de cada una de estas los que determinen, mediante el cómputo de entidad federativa, cuáles son las fórmulas que resultaron victoriosas por el principio de mayoría y de primera mayoría. El cómputo de la entidad se realizará durante una sesión de cómputo que se llevará a cabo el domingo inmediato siguiente al en que se celebraron las elecciones. El resultado será en función de los cómputos distritales, y determinarán a las fórmulas triunfadoras al sumar todos los resultados que consten en las actas enviadas por los consejos distritales.

Si durante ese conteo resulta que la diferencia entre el primer y el segundo lugar es de 1% o menos, el consejo local deberá informar de inmediato al Secretario ejecutivo del Instituto para que, a su vez, informe al Consejo General, que deberá ordenar la revisión aleatoria de hasta el 10% de casillas contabilizadas por cada consejo de distrito, para que vuelvan a contar los votos y envíen los resultados. De este nuevo conteo, se expedirá una nueva acta circunstanciada y se enviará nuevamente los resultados al Presidente del consejo local.

Al concluir la sesión, el Presidente del consejo local expedirá la declaración de validez de la elección de senadores de mayoría relativa, las constancias de mayoría y validez de las fórmulas que hubiesen obtenido el triunfo y la constancia de asignación para el segundo lugar elegido por primera minoría. Posteriormente, deberá colocar los resultados fuera del local del consejo en la entidad federativa, remitir a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores una copia certificada de las constancias expedidas a las fórmulas de senadores que obtuvieran el triunfo por mayoría relativa y primera minoría, así como al Tribunal electoral los escritos de protesta, informe y copias certificadas de las actas cuyos resultados hubieran sido impugnados y, una vez concluidos todos los

⁸¹ Esta fase se encuentra desarrollada en el capítulo IV del Título cuarto del Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

procesos de impugnación, enviar al Secretario Ejecutivo del Instituto copia certificada del acta de cómputo de la entidad por ambos principios, de los medios de impugnación interpuestos, del acta circunstanciada de la sesión de cómputo y un informe del propio Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral.

Cómputo de diputados por representación proporcional en cada circunscripción⁸²

El cómputo de circunscripción plurinominal es un procedimiento que realizan los consejos locales que se encuentran en las cabeceras de cada circunscripción, con la finalidad de determinar quiénes son los candidatos a diputados victoriosos en el proceso electoral bajo el principio de representación proporcional. Se deberá realizar el domingo inmediato siguiente al en que se llevó a cabo la jornada electoral, y el procedimiento será relativamente sencillo, pues se considerarán los resultados plasmados en las actas de cómputo distrital de aquellos que integren la circunscripción, se sumarán dichos resultados y se hará constar, en el acta circunstanciada de la sesión relativa, los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieran. Posteriormente, deberán de publicar los resultados en el exterior del local del consejo y, el Presidente, deberá integrar el expediente del cómputo de la circunscripción con los expedientes de los cómputos distritales y con todas las actas originales como: las actas certificadas, el original del acta de cómputo de la circunscripción, el acta circunstanciada de la sesión del cómputo y un informe del Presidente del consejo local sobre el desarrollo del proceso electoral para, por último, remitir una copia certificada del acta de cómputo de la circunscripción y del acta circunstanciada de la sesión al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, junto con copias certificadas de los cómputos distritales.

Una vez haya recibido los expedientes el Consejo General y hayan concluido todos los medios de impugnación ante el Tribunal Electoral, el Instituto Nacional Electoral deberá hacer la asignación de los cargos de diputados y senadores electos por el

⁸² Esta fase se encuentra desarrollada en el capítulo III, V y VI del Título cuarto del Libro quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

principio de representación proporcional y, con este acto, se dará por concluido el proceso electoral.

Influencia de los partidos en el proceso de integración del Poder Legislativo Federal

Una vez que hemos conocido cuál es el procedimiento mediante el cual se integran las Cámaras que componen al Congreso de la Unión, resulta evidente la intervención que tienen los partidos políticos en dicho procedimiento. Sin realizar un análisis exhaustivo, destaca el hecho de que son los partidos políticos quienes tienen derecho a postular a los candidatos que competirán por ocupar los cargos de diputados y senadores del Congreso y, por ende, su influencia en dicha institución es directa, inmediata, perpetua e incluso dominante en el entendido de que, si bien la reforma política del año 2014 creó las disposiciones normativas que contemplan la posibilidad de candidatos ajenos a cualquier partido político el participar en las contiendas electorales, siguen siendo estos quienes tienen pleno dominio sobre el Congreso en la actualidad, y esta es una situación que difícilmente cambiará en un tiempo.

Sin embargo, y a pesar de lo mencionado, como pudimos observar durante el desarrollo del apartado anterior, los partidos políticos no influyen únicamente a través de la postulación de candidatos que posteriormente ocuparán los escaños de cada Cámara; también cumplen un rol fundamental durante el proceso electoral que determina quiénes serán los futuros legisladores, toda vez que actúan como observadores y vigilantes de que el proceso electoral se lleve a cabo de acuerdo con todas las disposiciones normativas, fomentando el respeto a los principios electorales generales, así como los relativos al sufragio y tienen en su poder la facultad de impugnar las actuaciones por parte de la autoridad, al igual que la posibilidad de denunciar conductas que contravengan a las disposiciones normativas en la materia. De esta forma, el rol de los partidos políticos no se reduce simplemente a integrar con sus afiliados a las instituciones legislativas, sino que estos se convierten en un auxiliar constante, y además necesario, durante el desarrollo de los procesos electorales, para que estos se realicen de la manera más

objetiva y transparente posible buscando, en primer lugar y sobre todas las cosas, que durante su desarrollo impere el respeto a la ley y a la decisión que tome la ciudadanía respecto a quiénes quieren que los representen.

Podemos concluir, entonces, que el Poder Legislativo a nivel federal es influenciado por los partidos desde su proceso de conformación y en su integración misma, pues son ellos quienes fungen como vigilantes del proceso electoral, así como quienes definen a los candidatos contendientes y que ocuparán los cargos públicos, eso sin mencionar el hecho de que existen escaños que únicamente podrán ser distribuidos entre candidatos de partidos, hablamos de los escaños electos bajo el principio de representación proporcional, principio que, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, únicamente pueden ser cubiertos por candidatos de partido propuestos en las formas y fórmulas mencionadas en el apartado anterior.

Aun cuando podríamos considerar, desde una perspectiva genérica, que los partidos políticos tienen demasiada influencia en la configuración del Poder Legislativo, la realidad es que se trata de un fenómeno lógico, estructurado y funcional, después de todo, los partidos son el puente de contacto que permite a la ciudadanía vincularse con las instituciones representativas del Estado, así como son la fuente, y herramienta principal, de representación política y social con la que cuenta la nación para ver reflejados los intereses de la mayoría en el actuar cotidiano del desempeño de las funciones de gobierno. La influencia de los partidos políticos en la función legislativa no es más que el resultado de la adopción y evolución de una democracia representativa y constitucional institucionalizada, como lo es el gobierno de México.

Proceso de integración del Poder Ejecutivo⁸³

Debido a que, tanto la renovación del Poder Legislativo como la del Poder Ejecutivo se realizan mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, el mecanismo de conformación de estos comparte casi todas sus características. Simplemente difieren en el sentido de que, el proceso electoral para Presidente, siempre coincide con el proceso electoral mediante el cual se elige a los integrantes de la Cámara de Senadores.

En este sentido, si bien el proceso electoral es el mismo, las condiciones difieren en cuanto a que, cada partido que desee competir en la contienda, deberá ser un partido político nacional y, además, elegirá a un candidato único para que compita en la contienda electoral a nombre del mismo, salvo que se trate de una coalición, en cuyo caso será un solo candidato el que represente a tantos partidos como se hayan coaligado. El triunfo se definirá bajo el principio de mayoría relativa, es decir que el ganador de la contienda será aquel que obtenga el mayor porcentaje de votos a su favor, sin la necesidad de que obtenga como mínimo el 50% de la votación más un voto. Aunado a lo anterior, también diferirá el apartado del dictamen y declaración de validez de la elección debido a que, en este caso, si bien los consejos distritales realizarán un recuento de los votos emitidos en favor de cada uno de los candidatos a presidencia, será el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral el que realice el cómputo definitivo que, una vez concluido, determinará quién es el candidato que resultó victorioso y hará saber el nombre de a quien se otorgará la debida constancia.

⁸³ Al tratarse de un proceso con identidad respecto al relativo a la conformación del Poder Legislativo, las disposiciones aplicables al caso anterior son aplicables en su mayoría al efecto de la elección del titular del Ejecutivo, motivo por el cual toda su regulación particular se encuentra en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Influencia de los partidos en el proceso de integración del Poder Ejecutivo Federal

En consecuencia de lo anterior, es posible afirmar que, tanto la integración del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, comparten el mismo mecanismo de conformación, con sus respectivas variantes uno respecto del otro, lo que significa que, al igual que en el caso anterior, la influencia de los partidos políticos es evidente en este rubro, toda vez que no solo tienen la posibilidad de designar a su candidato para presidencia, sino que también los representantes de los partidos que los postulan tienen la facultad de observar y vigilar que el proceso electoral es transparente, lo que implica que, administrativamente, también tienen influencia dentro del proceso de elección.

Sin embargo, la influencia de los partidos en este supuesto es quizá mayor que en el caso de los integrantes del Poder Legislativo. Si bien también en este rubro pueden competir candidatos independientes, a la fecha ninguno ha alcanzado el triunfo, por lo que es posible afirmar que el impacto de los partidos en este ámbito es mucho mayor, puesto que, en el caso de los candidatos a presidencia, estos cuentan con todo un plan de acción elaborado, de forma ideal, de acuerdo con las declaraciones de principios del propio partido con las que se identifican la mayoría de sus afiliados, militantes y demás individuos que ofrecen su soporte, pero que, de manera material, permite al partido político, a su vez, tener un control sustancial sobre las decisiones políticas fundamentales del Estado, al encontrarnos envueltos en un sistema presidencialista todavía sobredesarrollado, en donde las determinaciones del titular de dicho poder tienen gran influencia en el manejo de la estructura orgánica de la nación durante el desempeño de su mandato y que, en la mayoría, sino en todas las ocasiones, los intereses inmediatos que se buscan satisfacer son los de los integrantes del grupo político al cual pertenece dicho funcionario.

Ahora que hemos definido cuál es la influencia, normativamente respaldada, de los partidos políticos dentro de las instituciones de ejercicio de poder público cuya transición se da por conducto de procesos electorales, es turno de conocer el

método de conformación del Poder Judicial, que difiere de los dos anteriores, en el sentido de que este no se integra por elección popular, para poder determinar si, al igual que en los casos abordados con anterioridad, a pesar de la tendencia actual a nivel global que existe respecto a aislar a los Poderes de la intervención perpetua de los partidos, este último sigue contando con la presencia de funcionarios afines a algún grupo político de este tipo.

Método de conformación del Poder Judicial⁸⁴

Debido a que el objetivo de este apartado es meramente representativo, no pretendemos hacer un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los mecanismos de integración de las instituciones que conforman al Poder Judicial federal, únicamente nos enfocaremos en su institución más representativa y trascendental, es decir, nos referiremos en particular al mecanismo mediante el cual se integra la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A diferencia de los dos casos anteriores, es decir del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, en donde el proceso electoral es bastante robusto y complejo, no solo material, sino también jurídicamente hablando, el Poder Judicial cuenta con una forma de asignación comparativamente más sencilla. El fundamento legal de dicho nombramiento se encuentra establecido en el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no cuenta con una ley secundaria que lo regule de manera más específica o pormenorizada. Importante es mencionar que, a pesar de que la conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se encuentra regulada por leyes secundarias, la integración y procedimientos de conformación de las demás instancias que ejercen al Poder Judicial federal sí se encuentran reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar, cabe destacar que los Ministros de la Corte se eligen uno a la vez, cuando haya concluido el periodo de funciones de alguno de ellos, haya renunciado o quedado imposibilitado para desempeñar el cargo. Para que se lleve a cabo el nombramiento, el Presidente de la República presentará una terna de candidatos para cubrir la vacante al Senado, ante el cual comparecerá cada uno de ellos. Hecho lo anterior, la Cámara de Senadores contará con un plazo improrrogable de treinta días, para elegir a alguno de los integrantes de la terna mediante votación, resultando victorioso el candidato que obtenga una votación a su favor de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes. Sin embargo, la Cámara de

⁸⁴ El Método de conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra contemplado en el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Senadores tiene la posibilidad de rechazar a la totalidad de la terna, en cuyo caso el Presidente deberá de presentar una nueva y, para el caso de que el Senado volviera a rechazar la segunda terna presentada por el Presidente, éste último tendrá la facultad de designar de forma directa de entre los miembros de la segunda terna presentada al nuevo Ministro que formará parte de la Corte.

Ese es todo el procedimiento que debe llevarse a cabo; se trata de un sistema mixto de asignación preponderantemente presidencial, toda vez que los posibles integrantes son propuestos por el titular del Ejecutivo y, además, tiene la facultad, en última instancia, de designar al candidato cuando sus ternas hayan sido rechazadas por el Senado en dos ocasiones. Esto significa que, si bien la Cámara de Senadores cumple con una especie de función ratificadora, en realidad su determinación, cuando es negativa, se ve sometida al arbitrio y criterio subjetivo que el Presidente realice.

Influencia de los partidos políticos en el proceso de integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Como pudimos apreciar en el apartado anterior, la conformación de la Suprema Corte de Justicia depende en su totalidad de los otros dos poderes, en particular del Poder Ejecutivo, lo que demuestra que la división de poderes en el país no es tan rígida, más bien, estos se complementan en cuanto a sus funciones. De manera objetiva, podemos decir que no existe intervención expresa por parte de los partidos políticos durante el proceso de asignación de los nombramientos para Ministros de la Suprema Corte y, por ende, podríamos afirmar que jurídicamente no hay un enlace inmediato que los vincule con aquellos.

Sin embargo, en el plano fáctico, no es un misterio el hecho de que el Presidente responde a los intereses del partido en función del cual llegó al cargo y, por ello, de entre la terna que propone, siempre favorece a uno u otro candidato; generalmente, los senadores que son parte del partido que representa el Presidente apoyan al candidato en cuestión y, en un sentido ideal, cumplen la cuota necesaria para que se dé su aprobación y posterior nombramiento. Pero cuando el grupo político al que

pertenece el Presidente no cubre el porcentaje de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, resulta necesario acudir a uno de los recursos políticos que menos regulados están por la legislación vigente, pero que ha permitido que múltiples eventos se aprueben por mayoría cuando se vota en el Congreso, nos referimos a la negociación política. Durante este proceso, los integrantes de la Cámara de Senadores buscan obtener algún tipo de retribución a cambio de su apoyo a las propuestas hechas por el Presidente. Los incentivos pueden ser de múltiples naturalezas, pero todos siempre van enfocados en obtener un beneficio mutuo para las partes que intervienen.

Esto quiere decir que, aunque pretendamos que jurídicamente la designación de Ministros se encuentra completamente aislada de la influencia de intereses políticos y procuremos creer que estos nombramientos no son más que formalidades estructurales y orgánicas de uno de los Poderes de la Unión, lo cierto es que también se ve influenciado, en gran proporción, por intereses de índole política, toda vez que quienes intervienen en dicho proceso responden a intereses de sus grupos políticos y, al final, en un plano más remoto, procuran atender al interés de la nación. Por supuesto, esto no significa que los individuos que integran las ternas no cuenten con los requisitos que la propia ley establece para poder acceder al cargo, pero sí implica que todos esos sujetos forman parte o al menos resultan cercanos al grupo político que respalda al Presidente y, en ocasiones, a una parte proporcional del propio Senado.

De todo lo anterior podemos concluir que, a pesar de que la integración del Poder Judicial utiliza un método diverso al de elección ciudadana, también se ve influenciada de manera directa por funcionarios que responden cotidianamente a intereses políticos. Después de todo esto, es posible afirmar que los Poderes de la Unión son todos influenciados tanto de forma directa como indirecta por los partidos políticos, y su intervención en aquellos resulta innegable; en particular esto último, debido al fuerte presidencialismo que aun impera en México.

Si bien hasta este momento conocemos los procesos de integración de cada uno de los Poderes de la Unión, así como el tipo de representación que existe en cada

uno de estos, corresponde el turno a una institución que es quizá igual de importante como cada uno de ellos, por la función tan trascendental con la que cumple dentro del desarrollo de la actividad democrática dentro del país; nos referimos al Instituto Nacional Electoral.

Instituto Nacional Electoral⁸⁵

El Instituto Nacional Electoral es un organismo constitucional autónomo, consecuencia de una multiplicidad de procesos de desarrollo y evolución que ha sufrido la vida jurídica y política en México, durante la segunda mitad del siglo XX y hasta la actualidad. A pesar de que en México contamos con un sistema de división de poderes, cuyos objetivos principales son la distribución de facultades, para el mejor desempeño de las funciones públicas, y el control del ejercicio del poder de unos respecto de otros, no es un misterio el reconocer que el gobierno en el país siempre ha sido preponderantemente presidencialista. Si bien en la actualidad el presidencialismo sigue vigente en el país, los organismos constitucionales autónomos surgieron, precisamente, para acotar las facultades de las cuales gozaba el Presidente, debido a la multiplicidad de funciones que quedaban a su cargo que, además, resultaban ser de suma trascendencia para el ejercicio, desarrollo y control del poder público.

Una de las funciones que entonces corría a cargo del Presidente, era el contar con un órgano que se encargara de la organización de los procesos electorales en México, eso, aunado a la arrasadora presencia de un partido político dominante, se traducía en la siguiente consigna: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos era quien designaba a su sucesor. Sin embargo, con el paso del tiempo, la cultura de la legalidad fue ganando terreno poco a poco a la *realpolitik*⁸⁶, y así, el Presidente fue limitando sus facultades, distribuyéndolas en diversos organismos constitucionales autónomos, los cuales actuaban con independencia de los Poderes y, además, contaban con personalidad jurídica y patrimonio propios.

⁸⁵ El método de conformación del Consejo General del Instituto se encuentra contemplado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, algunas disposiciones secundarias se encuentran en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los diversos decretos que expide al efecto de la convocatoria y demás etapas la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

⁸⁶ En la obra *Sobre la esencia de la constitución* Lassalle se refiere a los elementos que conforman a una verdadera constitución, siendo estas las relaciones fácticas de poder.

Tras la reforma del 6 de abril de 1990, que da lugar a una reorganización de la ley electoral a cargo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece la creación del Instituto Federal Electoral, un organismo en el que participaban tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo dentro de su conformación, cuya función principal era la organización de los procesos electorales, siendo su titular el Secretario de Gobernación, al menos hasta el momento en que adquirió plena autonomía de acción en 1996, convirtiéndose, por fin, en un organismo constitucional autónomo de ciudadanos y para ciudadanos.

Entre sus reformas más trascendentales destaca de manera definitiva la del 10 de febrero de 2014, que desaparece al Instituto Federal Electoral y da lugar al Instituto Nacional Electoral y que, además, centraliza las funciones de organización electoral a cargo del mismo, en detrimento de los Organismos Políticos Locales. Esa es la institución que en la actualidad se encarga de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos democráticos electorales del país, que coadyuva junto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos en México. Si bien la institución de origen se creó para limitar la influencia del Presidente en los procesos electorales mexicanos, existe un mito colectivo en donde piensan que su integración es completamente ajena a la institución de los partidos políticos y esto, de facto, no es así.

Integración

En la actualidad, la integración del Instituto Nacional Electoral y las reglas de su funcionamiento se encuentran consignadas, de manera general, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en el artículo 41, y en tres leyes secundarias, que son: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de forma primordial, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Establece el apartado A de la fracción V del artículo 41 constitucional, que el “Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de

personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores”⁸⁷.

Si bien son múltiples los funcionarios que participan en el desempeño de las labores del Instituto, este cuenta con un órgano superior de dirección denominado Consejo General, que está integrado por un consejero Presidente y por 10 consejeros electorales, en el cual concurrirán a su vez los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Este es el proceso de integración que nos compete desarrollar.

Tanto el consejero Presidente como los consejeros electorales durarán en el cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Ahora bien, el procedimiento mediante el cual se elegirá a los consejeros electorales será el siguiente: en primer lugar, la Cámara de Diputados deberá emitir un acuerdo en el cual se establezca la convocatoria que será de naturaleza pública, las etapas que lo compondrán, las fechas y plazos para su desarrollo y el proceso para la designación de los integrantes que conformarán el comité que evaluará a cada uno de los candidatos.

Dicho comité recibirá la lista completa de los aspirantes, así como la documentación que respalde cada una de sus candidaturas y deberán asegurarse de que estos cumplan con todos los requisitos establecidos en la propia convocatoria, en la Constitución y demás leyes secundarias. Para cada uno de los cargos vacantes se elegirá a cinco candidatos.

Una vez realizada la votación por parte del comité respecto a cada uno de los cargos vacantes, se remitirán los resultados al Pleno de la Cámara de Diputados y éste deberá validar dichas elecciones. En caso de que el órgano de dirección encargado de remitir la votación al Pleno no lo hiciere, o bien, que no exista un único vencedor en el procedimiento, el Pleno deberá convocar una sesión mediante la cual elegirán

⁸⁷ Artículo 41, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

por sorteo a quien resultará ser el funcionario que ocupe el cargo. En caso de que ni siquiera el Pleno cumpla con ese paso en el plazo establecido, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública la que, mediante sorteo, elegirá a los consejeros que queden pendientes de elección.

Influencia de los partidos políticos en la integración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

Como podemos apreciar, a diferencia de los cargos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero en identidad con los del Poder Judicial federales, la elección de los Consejeros Electorales se realiza en función de perfiles más profesionales que cumplan con ciertos requisitos. Hasta 1994, aun se requería que los consejeros fueran abogados, sin embargo, este requisito se eliminó y dejaron al arbitrio de la Cámara de Diputados el establecer los requisitos básicos de elección dentro de la convocatoria que al efecto expidan. La realidad es que siempre se busca a profesionales que se hayan desempeñado en la materia, ya sea desde una perspectiva política, una jurídica, una sociológica, e incluso una antropológica y filosófica.

Sin embargo, al ser el proceso llevado a cabo ante la Cámara de Diputados, resulta evidente la influencia que tendrán, en la designación de los consejeros, los acuerdos que se celebren y se negocien entre los diversos grupos políticos que integran la institución, llegando a traducirse la elección de los consejeros en una mera distribución de cargos públicos en función de banderas políticas, que en ocasiones distan bastante de lo que idealmente debería definir a los funcionarios. Si bien la conformación del consejo general queda a cargo de intereses políticos, lo cierto es que todos los candidatos deben cumplir un mínimo de requisitos profesionales que los filtran de la mayoría de quienes compiten para ocupar el cargo y que, a la larga, permite que durante el desempeño de sus funciones puedan actuar de manera objetiva, ajenos a los intereses de aquellos quienes respaldaron su postulación y ascenso.

Conclusión

Después de haber desarrollado las diversas formas de representación que existen a nivel federal dentro del Estado mexicano, es posible afirmar dos cosas. La primera de ellas es que no podemos englobar la figura de la representación en México en una sola variante categórica o conceptual de las abordadas en el primer capítulo. En segundo lugar, la estructura jurídica a partir de la cual se legitima a los representantes es por demás compleja y variada, y el sistema de ejercicio democrático en el país cuenta con un respaldo y soporte normativo de avanzada.

En este sentido, y desde una perspectiva de positivismo jurídico, podemos establecer que la democracia, así como sus instrumentos de control y ejercicio en México son vigentes, están actualizados y cuentan con una estructura funcional que permite un mejor desempeño de las funciones públicas. Además, el país cuenta con una forma de gobierno democrática constitucional, debido a que el respaldo de esta, es decir, su fundamento normativo, se encuentra en el ordenamiento jurídico supremo. En otras palabras, desde una perspectiva jurídica, la democracia en México cuenta con un sistema de control normativo de primer mundo, incluso quizá excesivo, todo esto producto de la siempre creciente desconfianza que existe en el gobierno por parte de la comunidad debido a una multiplicidad de factores, casi todos ellos relacionados con el manejo monopólico de las instituciones por un partido único a lo largo de la mayor parte del siglo pasado.

Fue debido al abuso institucional llevado a cabo por quienes ejercían el poder público, al beneficio que obtenían gracias a las lagunas legales que ellos mismos creaban al contar con un dominio respecto a cada uno de los Poderes de la Unión, así como al hartazgo de la sociedad lo que nos orilló a crear un sistema normativo, tanto constitucional como de leyes secundarias, demasiado robusto que, en comparación con muchos otros sistemas a nivel internacional, resulta excesivo en cuanto a mecanismos de control, ya sea desde una perspectiva de vigilancia presupuestal, transparencia e incluso de las condiciones que deben cumplirse para postularse como candidato para acceder a los cargos de elección popular.

Debido a que el modelo de democracia que se adoptó en México es el de la democracia liberal o republicana, que en su momento fue bien recibida como corriente ideológica durante el siglo XIX, es decir, aquella que para Locke era una oligarquía o que para Rousseau era una aristocracia, es necesario aclarar que nuestra democracia constitucional es representativa, esto bajo el entendido de que teóricamente podría existir una democracia directa constitucional, es decir, una en donde las decisiones políticas y el ejercicio del poder público en general recayera en la totalidad de la comunidad que compone el elemento poblacional de un Estado; sin embargo, al no ser ese nuestro caso, la democracia constitucional contemplada en México es de naturaleza representativa.

Como vimos en el desarrollo anterior, los Poderes de la Unión se integran y ejercen por diversos métodos, procedimientos y vías. En cada uno de los casos, existen también distinciones entre el tipo de representación que se ejerce y es importante destacar esto más a detalle.

Para comenzar, debemos partir de la idea de que, en México, a nivel federal, es decir, dentro de la integración de los Poderes de la Unión, destacan dos variantes generales de representación. La primera de ellas es aquella cuyos representantes son electos por la ciudadanía en general, es decir, que son cargos de elección popular, mientras que la segunda de ellas es la representación de carácter institucional, cuya conformación no depende de un sistema de elección popular, sino de un mecanismo que, si bien puede ser de elección, no depende de la totalidad de la ciudadanía, pues corre a cargo de los propios representantes.

A pesar de que la representación a nivel internacional comenzó con la perspectiva hobbesiana de la misma, es decir, aquella en la cual una vez que el representante es legitimado se considera toda su actuación como representar, México no reconoce dicha perspectiva al regir sus disposiciones normativas por una serie de principios, de entre los cuales destaca el que establece que todo lo que una autoridad no tiene permitido, lo tiene prohibido. Esto quiere decir que, para la regulación normativa mexicana, si determinada autoridad no está facultada para actuar respecto a cierta

conducta, entonces tiene prohibido realizar dicho acto, en sentido contrario, para la población en general, todo aquello que no tiene prohibido lo tiene permitido.

En este orden de ideas, podríamos decir que la representación en México se vincula más con la idea de la *organschaft* planteada por Weber, en el sentido de que los actos que desempeñan los representantes se entienden imputados al resto de la comunidad como propios con efectos vinculantes y legítimos. Afirmamos que este es el modelo más similar a la representación general en México, toda vez que esta no depende en absoluto del método a partir del cual se accede al cargo de representante, es decir, no es necesario que la definición del representante sea mediante elección popular, sino que lo que se requiere es que exista algún tipo de autorización, un individuo o conjunto de ellos facultados para actuar y una función particular jurídicamente establecida que se debe cumplir y desempeñar.

Ahora bien, en cuanto a los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, podríamos decir que se trata de representación como el elemento esencial de la democracia liberal constitucional con la que cuenta el país; esto debido a que la integración de ambos poderes depende en su totalidad de las preferencias políticas y del ejercicio de la ciudadanía de su voto para elegir al candidato o funcionario que ellos consideren más apto. Sin embargo, desafortunadamente la representación electiva muchas veces absorbe todos los elementos negativos de la representación hobbesiana, siendo el más grave de ellos el hecho de que muchas veces no respeten sus planes de acción, o que modifiquen estos en función de negociaciones realizadas con grupos fácticos de poder que les garanticen su permanencia en los cargos públicos. Otro de estos elementos negativos que afectan la postura hobbesiana que se ve reflejado en México es el hecho de que, en múltiples ocasiones, por respetar el principio de universalidad electoral, es decir, que cada ciudadano tiene derecho a competir para acceder a estos cargos de elección popular siendo requeridas condiciones mínimas al efecto, muchas veces se da el caso de que quienes llegan al cargo público no son los más aptos para desempeñar el mismo, pues carecen, en primer lugar, de la preparación necesaria para comprender la trascendencia de la función que recaerá sobre ellos y, en segundo

lugar, de los medios idóneos para resolver las problemáticas que afectan a la comunidad en su conjunto.

A pesar de lo anterior, jurídicamente hablando, en esos dos poderes nos encontramos ante el modelo de representación descriptiva de la *organschaft*, es decir, aquel que implica que aquellos quienes son autorizados para actuar en nombre de la comunidad deben de hacerlo en función únicamente de lo que les está formalmente permitido. Eso se vuelve un problema, toda vez que el modelo que debería reflejarse de manera ideal dentro de estos cargos representativos de elección popular es el planteado por Voegelin, aquel mediante el cual no basta con haber sido electo ni con tener la obligación de prestar un servicio o desempeñar una función en principio pública, sino que además deben velar por los intereses del Estado y de la sociedad en general que integra al mismo, es decir, su trascendencia como representantes no solo se encuentra en el plano objetivo de la función pública, sino también en el plano subjetivo del beneficio común de la totalidad de la comunidad o, al menos, del beneficio general del Estado en aras de su progreso y evolución.

En cuanto al Poder Judicial y el Instituto Nacional Electoral, el modelo de representación que encontramos es nuevamente el de la *organschaft*, toda vez que en este caso no importa el que los funcionarios lleguen al cargo mediante un proceso electoral en el que participa la ciudadanía del Estado, sino que son electos mediante procesos predefinidos por la propia norma constitucional y, basta con colmar aquellos, para poder contender para esos cargos. Resulta interesante e importante señalar que, a diferencia de los cargos de los otros dos poderes, al tratarse de mecanismos internos de control, generalmente intentan que compitan especialistas o profesionales expertos en la materia respecto a la cual desempeñarán su cargo, o al menos esa debería ser la intención, sin embargo, en el caso del Poder Judicial, en particular al hablar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de ternas propuestas directamente por el Presidente, el rango de profesionalización se ve limitado por el nivel de simpatía que tengan los candidatos respecto al titular del Ejecutivo.

Ahora bien, múltiples debates se han presentado incluso a nivel internacional respecto a la procuración de la independencia judicial dentro de los Estados. Solo por mencionar algunos casos, destacan el reporte CDL-AD(2010)004, sobre la independencia del sistema judicial y la independencia de los jueces emitido por la Comisión de Venecia en marzo de 2010 y el informe el informe OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, del 5 diciembre 2013, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, titulado *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las américas*.

Uno de los elementos que destacan en estos documentos es el hecho de que la integración de la instancia encargada del control constitucional debe correr a cargo de un órgano equiparable al Consejo de la Judicatura Federal, compuesto por miembros pertenecientes exclusivamente al ámbito judicial, algo que en nuestro país no ocurre pues, como sabemos, tres de los integrantes son electos, dos por el senado y uno por el Presidente, sin que ninguno de ellos requiera ser miembro del poder judicial.

Así, no sólo el órgano de control jurisdiccional en México cuenta con influencia por parte de los otros poderes, sino que, a su vez, los Ministros de la Suprema Corte son electos a propuesta del Presidente, con aprobación del Senado. Dependiendo de nuestra inclinación teórica, podemos considerar que eso es un auténtico ejemplo del funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos en el país, o bien, que se trata de una invasión de los demás poderes en el Poder Judicial, pues pareciera que constitucionalmente se legitima al Presidente para nombrar funcionarios dentro Tribunal de control constitucional, con la finalidad de que, de una u otra forma, este responda en cierta medida, si bien no a su voluntad, sí a la inclinación ideológica que aquel respalda.

Tras un estudio general del reporte y el informe mencionado, pareciera que la corriente internacional tiende más a inclinarse hacia el segundo supuesto, motivo por el cual en ambos documentos recomiendan la eliminación de ese tipo de influencia dentro de las instancias jurisdiccionales de los Estados. La razón de ello

es debido a que, al tratarse del órgano de control constitucional supremo dentro de los Estados, no se puede escatimar en cuanto al aseguramiento de su autonomía se refiere, después de todo, se trata de la instancia constitucionalmente legitimada para oponerse a las decisiones contrarias al orden jurídico-político del Estado.

Señala Rodolfo Vázquez⁸⁸ que el constitucionalismo ideal persigue tres objetivos: un sistema de derechos humanos, una democracia y un Estado de derecho. Sin embargo, para que este equilibrio se perpetue, es necesario contar con un mecanismo de control que sea capaz de oponerse, incluso, a las decisiones tomadas por una mayoría social. Para que esto suceda, se requiere de lo que él denomina como un argumento contramayoritario, que implica una justificación plenamente fundamentada por parte del órgano de control que limite la toma de decisiones de la mayoría, con la finalidad de respetar y proteger, tanto a los principios democráticos y a los Derechos Humanos, como al Estado de derecho.

Con todo lo anterior, podemos concluir que el sistema jurídico político de organización de los poderes públicos a nivel federal cuenta con una estructura suficientemente robusta que puede rayar en lo excesivo, pero que no es más que una consecuencia de los abusos que en su momento cometieron aquellos quienes ostentaban y ejercían dicho poder. Sin embargo, a pesar de que existe tal estructura de control tan rígida, permanecen ciertos huecos que permiten a quienes ocupan dichos cargos el manipular y controlar a los posibles candidatos que ocuparán otros puestos, es decir, que a pesar de que la estructura jurídica fomenta la existencia de medios de control, de filtros de candidatos y de procedimientos complejos para la conformación de las instituciones públicas federales, muchas veces la estructura política no solo encuentra, sino que además genera vías que permiten mantener el control respecto a quienes acceden a dichos cargos; situación peculiar debido a que es algo que ocurre en cada una de las instituciones que mencionamos, que son los órganos supremos de ejercicio de poder público en el Estado mexicano, pero que, curiosamente, en los niveles inferiores dentro de la jerarquía de la estructura administrativa no ocurren, puesto que los requisitos para acceder a los cargos

⁸⁸ VÁZQUEZ, Rodolfo, *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*, México, Fontamara, 2012.

públicos de menor rango, dentro de cualquier nivel de función pública, generalmente tienen filtros de mayor magnitud, en donde los favores políticos se someten a la objetividad de la capacidad de cada uno de los contendientes.

En otras palabras, es interesante destacar que, dentro de los niveles inferiores de las pirámides administrativas de cada una de estas instituciones, la profesionalización tiende a ser un común denominador, a diferencia de los niveles superiores en donde difícilmente encontramos mayores requisitos que aquellos que requieren de un compromiso y respuesta constante a intereses de naturaleza subjetiva.

Si sumamos a esto el hecho de que los partidos políticos utilizan la negociación constantemente para lograr su permanencia en el poder, entonces es cuando encontramos casos donde el dominio dentro de las instituciones no surge a partir de la capacidad de los individuos para desempeñar determinada función en beneficio de la mayoría de la comunidad, sino de responder y formar parte del grupo político dominante dentro de la estructura política que, si bien normativamente se encuentra regulada de manera objetiva, su conformación depende casi en su totalidad a niveles macro de condiciones meramente subjetivas.

La representación, entonces, se convierte en un elemento por demás frágil dentro de la estructura de un Estado que no puede depender únicamente de los representantes, sino que necesita forzosamente del involucramiento directo por parte de la comunidad en general para que, de esta manera, dichos funcionarios se encuentren en vigilancia perpetua y puedan desempeñar su cargo de manera objetiva, y cuya función sea impregnada de subjetividad, hasta en tanto velen por los intereses de la comunidad en su totalidad y no por lograr la permanencia en el poder.

En ese mismo orden de ideas, la opinión crítica de la comunidad no puede estar basada únicamente en criterios subjetivos o superficiales como pensar en lo bueno y lo malo del actuar de determinado funcionario como si de un juego entre equipos rivales se tratase; un elemento esencial de la democracia, de acuerdo con John Stuart Mill, es la participación constante de la comunidad, pero esta debe de ser

educada y profesional, es decir, que su manera de involucrarse no parta desde una perspectiva visceral, sino que su motivante surja, en primera instancia, de su capacidad cultural objetiva de discernir entre un desempeño benéfico de las funciones públicas y uno que no lo es, de acuerdo con los beneficios que esto puede traer a la comunidad en general. Un gobierno democrático sin la participación de una comunidad educada es una aristocracia disfrazada, y esa es una de las razones principales por las cuales los gobiernos en la actualidad han adquirido un déficit de credibilidad, confianza y de desempeño óptimo en los últimos años, pues debido a la evolución de la tecnología, así como a un acceso cada vez mayor a la información gracias a las políticas de transparencia, han comenzado a surgir sociedades más exigentes cuyas demandas y necesidades ya no se ven colmadas con gobiernos cuyo desempeño no los satisface.

CAPÍTULO IV

Crítica y fortalecimiento de la democracia

El Estado mexicano cuenta con una estructura orgánica que divide el ejercicio del Poder en tres rubros distintos que, a pesar de que dicha división es flexible, sí delimita bien las diversas funciones que desempeñan, así como el tipo de representación que ejerce cada una de ellas.

Al efecto, podemos establecer que, en el caso de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la representación que existe es directa, tanto en sentido general como en sentido estricto. En sentido general, pues en ambos casos los cargos públicos se ocupan por conducto de procesos electorales libres y periódicos, en donde es la ciudadanía la que, sin necesidad de intermediario alguno, decide quienes serán los titulares de dichos puestos. Ahora bien, son representantes directos en sentido estricto, debido a que desde su postulación como candidatos, tanto los que aspiran a ocupar un escaño del Poder Legislativo como quienes compiten por la titularidad de la presidencia de la República, cuentan con planes de acción que, en el caso más ideal, procurarán llevar a cabo durante el periodo en el que desempeñen sus funciones y se guiarán por una especie de declaración de principios particularizada que ordenará su actuar durante esa etapa.

De esta última situación derivan dos variantes adicionales de representación en función del tiempo; nos referimos a la representación parcial y a la permanente. Este tipo de representación es característica de los partidos y de las asociaciones políticas. Será temporal cuando los ciudadanos y la población en general se identifiquen con los planes de acción y declaraciones de principios que ostente un candidato en particular durante su periodo de campaña, sin que sea forzosamente necesario que tenga identidad con los valores del partido o asociación política que lo postula. Entran dentro de esta categoría, toda vez que esa identificación de la comunidad con dichos preceptos durará hasta en tanto contiende como candidato o bien, en su caso, durante el periodo en que el funcionario desempeñe su cargo sin que eso implique algún tipo de respaldo al partido que lo propuso. Por otro lado, será permanente cuando la comunidad se identifique no solo con los postulados del

candidato, sino que, además, comparta la perspectiva axiológica del propio partido o de la asociación política que lo postula, es decir, en donde el candidato que compite pasa a segundo plano y la fuente de identidad es ofrecida en su totalidad por el partido que lo respalda.

Por último, se encuentra la representación indirecta, que también puede ser en dos sentidos. En sentido general, se refiere a aquel tipo de representación que, a pesar de contar con un funcionario público que actúa en nombre y representación de la nación, el método por conducto del cual llega a ocupar dicho cargo no depende de un proceso electoral libre y directo, sino que lo hace de un procedimiento distinto de carácter generalmente administrativo. No debemos confundir esta variante de representación indirecta con la de los sistemas políticos como el norteamericano, donde es un número particularizado de representantes quienes designan a los funcionarios en nombre de la comunidad en general, como es el caso de su Congreso. Ahora bien, en sentido estricto, la representación indirecta implica que los objetivos e ideales que persigue o que busca plasmar dentro del desempeño de sus funciones son aquello que más le conviene a la estabilidad nacional. El ejemplo más claro de este tipo de representantes en México se encuentra reflejado en los funcionarios pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, institución pública que incluso para algunos autores ha sido considerada como contrademocracia⁸⁹.

Por lo anterior, es posible afirmar que el sistema de representación jurídico-político en el Estado mexicano es un fenómeno complejo. En realidad, con el paso de los años se transitó de un sistema de confianza republicano a uno de desconfianza democrático, en donde en lugar de respaldar ciegamente el desempeño de los funcionarios públicos una vez que accedían al cargo, ahora se cuestiona cada uno de sus actos, así como se vigilan sus cuentas y se fiscaliza su presupuesto para

⁸⁹⁸⁹ Pierre Rosanvallon habla sobre este concepto en su obra titulada *La contrademocracia: la política de la era de la desconfianza*, en donde destaca el hecho de que en la actualidad los sistemas democráticos tienen una dependencia no solo tradicional (por la división tripartita del ejercicio del poder), sino que es esencial durante esta época tanto por la transición de los Estados de legalidad hacia los estados constitucionales de Derecho, como por la nueva tendencia hacia los estados populares. El Poder Judicial no debe integrarse por elección popular, sino que debe fungir como un contrapeso de gente capaz de discernir entre lo que es más favorable para el Estado y su desarrollo.

evitar todo tipo de desvío de recursos que de indicios de corrupción. Aunque pudiera parecer que este sistema de control férreo y en extremo rígido que ha adoptado el Estado mexicano puede ser producto únicamente de su experiencia durante el ejercicio del poder público, lo cierto es que en gran medida se trata de una consecuencia histórica del funcionamiento de la democracia a nivel mundial.

Ha sido, de hecho, la presión y la presencia del derecho internacional la que ha fomentado en múltiples ocasiones el cambio de la estructura de control del ejercicio del poder público. Sin embargo, aquí aparece un cuestionamiento primordial, ¿Existe una tendiente crisis democrática a nivel internacional?, incluso podríamos ir más lejos preguntando, ¿México se encuentra dentro de la categoría de crisis democrática internacional?, o aún más al cuestionar si, ¿Es la crisis democrática producto de una mala administración del ejercicio del poder público o es una crisis de los representantes?

A pesar de ser tres planteamientos simples, la respuesta de cada uno de ellos es por demás compleja. Para resolverlos, tendremos que abordar la perspectiva internacional respecto a los gobiernos democráticos en la actualidad, así como conocer cuál es la visión de facto que tiene la comunidad sobre la manera en que se gobiernan en la actualidad sus Estados. Retomaremos algunos de los estudios críticos contemporáneos sobre el sistema democrático, destacando cuáles han sido las mayores deficiencias que ha padecido esta forma de gobierno. Por último, analizaremos algunas instituciones o medidas de carácter internacional que se han creado y tomado para contrarrestar esta condición de deficiencia en la estructura política, para conocer cuáles son los motivantes principales que han ido deteriorando la imagen jurídico-política de estabilidad nacional. Es cierto que los órdenes políticos normalmente se veían caer, al menos durante el siglo pasado, por conducto de revoluciones o golpes de Estado que de manera tajante demostraban la inconformidad de algún sector, así como la imposibilidad de un gobierno de anteponerse o de resistir a dichos embates. Sin embargo, quizá la forma de dismantelar estructuras políticas hoy en día va más allá de aquello que resulta tan evidente como esas condiciones aparatosas. En la actualidad, los síntomas de un

gobierno democrático deficiente o deteriorado ya no saltan a la vista de manera tan simple.

Perspectiva internacional

Desde el punto de vista jurídico, es posible afirmar que el sistema democrático en México es funcional y se encuentra vigente. Como vimos en capítulos anteriores, México no ha sufrido conflictos internos de carácter político que pongan en juego la estabilidad del país desde hace un siglo, en particular respecto a los procesos de transición de los cargos de ejercicio del poder público. Sin embargo, la actualización de sus instituciones no ha ocurrido solamente por la experiencia nacional. La modificación de algunos ordenamientos y la inclusión de algunas medidas para controlar el ejercicio del poder público, en ocasiones, ha sido producto de la influencia internacional.

Múltiples son las instituciones del derecho internacional que se han referido a la inestabilidad jurídica y política de los Estados. Todas y cada una de ellas establecen que una condición *sine qua non* pueden existir las democracias, es la vigencia de un Estado de Derecho funcional. Las democracias requieren forzosamente de un sistema jurídico que se adecue a las necesidades de la comunidad a la que regula, pero, en múltiples ocasiones, la materia jurídica pretende, en su búsqueda perpetua por la objetividad, alejarse de cualquier conflicto de naturaleza política o de otras ramas de las ciencias sociales, simulando que esta de verdad puede aislarse de ellas. La realidad es que no existe democracia sin el derecho como disciplina de estudio y como medio de control de la conducta.

Por ello es necesario recurrir al estudio de las condiciones internacionales y a las instituciones de dicha naturaleza que han analizado el fenómeno. Resulta interesante el saber que a pesar de que existen órdenes democráticos internacionales, múltiples de ellos han hecho el planteamiento relativo a lo deficiente que es la democracia en la actualidad.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

La Organización de las Naciones Unidas es, quizá, la institución internacional más importante hasta la fecha en ese ámbito. Si bien surgió debido al conflicto armado de la Segunda Guerra Mundial, su existencia puede encontrar su origen formal tras la redacción y posterior firma de la Carta de las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1945.

A pesar de que su objetivo principal entonces era poner fin al conflicto bélico (que en un inicio fue unir a diversas naciones para combatir contra las Potencias del Eje), lo cierto es que en la actualidad las funciones que desempeña como instancia internacional son diversas, destacando entre ellas el desarrollo y mejor funcionamiento, tanto de los Estados a nivel político y administrativo, como el reconocimiento, protección y respeto de los Derechos humanos. Por ello se creó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, un proyecto que surgió de la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1965, cuya finalidad era ayudar a los diversos gobiernos y agentes que la componen para fomentar la evolución y desarrollo de las condiciones del Estado en múltiples ámbitos, entre los que destacan salud, economía, medio ambiente, género y sobre todo gobernanza.

Su primera sesión de trabajo ocurrió en Guatemala en el año de 1975 y, desde entonces y hasta la fecha, ha fungido como un organismo de soporte en más de 170 países.

Cada año, este programa emite un informe relativo a la manera en que asistió en los diversos ámbitos de desarrollo con los Estados que forman parte de la Organización. El último informe presentado por esta asociación fue el relativo al trabajo realizado en 2018. Al efecto, en el apartado de gobernanza estableció que uno de los puntos clave que debían de tratarse, respecto a la deficiente administración política de los Estados, era el detrimento que habían sufrido en los últimos años los sistemas electorales.

“Las vidas de las personas son mejores cuando disfrutan de la paz, la libertad y las oportunidades, cuando el gobierno es eficiente y receptivo, cuando se respetan y

se cumplen los derechos y la ley, y cuando las fuerzas de la globalización impulsan a las personas en lugar de frenarlas. En 2018, el PNUD respaldó a 56 países en sus procesos electorales. Pusimos a prueba soluciones digitales con el propósito de mejorar la participación civil, gestionar los productos básicos de salud y afrontar la corrupción, contribuyendo así al desarrollo de la siguiente generación de soluciones de gobernanza”⁹⁰.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, dos de los elementos fundamentales que deben atenderse de forma prioritaria son: recuperar la legitimidad de los procesos de elección de representantes; y, establecer medidas suficientes para combatir a la corrupción. Sin embargo, no es la primera institución que se refiere a estas condiciones como las más trascendentales para legitimar a los gobiernos de los Estados.

Si bien es cierto que esta organización asiste en materia de gobernanza, también lo es el hecho de que no es el único ámbito en el que se desempeñan y, de hecho, no cuenta con una rama especializada en el ámbito de democracia, simplemente en el de legitimidad política. Sin embargo, existe una institución internacional que sí ha creado un órgano específico para el análisis y tratamiento de las deficiencias democráticas a nivel internacional; nos referimos a la Organización de los Estados Americanos.

⁹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Anual, 2018, p.14.

Organización de los Estados Americanos

La Organización de los Estados Americanos es otra de las instancias internacionales más importantes en la actualidad y, por supuesto, también ha enfocado esfuerzos para fomentar la permanencia de los gobiernos democráticos.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) surgió en 1948 con la suscripción de la Carta de la OEA, en la ciudad de Bogotá, Colombia. Sin embargo, su origen real puede remontarse a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington D. C. durante los años 1889 y 1890, en donde se buscó consolidar una institución capaz de reflejar los intereses de la comunidad americana en general, todo en función de “los principios del orden, la paz, la justicia, la solidaridad, la colaboración, la soberanía y la independencia”⁹¹.

Conformada por treinta y cinco Estados, la OEA es el núcleo jurídico, político, social y de desarrollo del continente. Se trata del orden regional internacional más longevo y vigente en la actualidad. Debido a que las bases de la propia Organización encuentran sus cimientos en la democracia, los Derechos Humanos, la seguridad y el desarrollo de las comunidades parte, resultó necesario para esta crear un organismo dedicado específicamente al análisis de los fenómenos democráticos en la región; nos referimos a la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia.

La OEA cuenta con una estructura administrativa jerarquizada. En primer lugar, se encuentra la Asamblea General, que es el órgano supremo de la Organización y cuya estructura se integra por las delegaciones de cada uno de los Estados miembros; todos y cada uno de ellos cuentan con la posibilidad de ser representados a través de estas y de emitir votos en nombre de su Estado. Dependiente de la Asamblea General y subordinado a esta se encuentra el Consejo Permanente, cuyo objetivo principal es mantener una relación de paz y orden entre los Estados miembros, razón por la cual se encuentra facultado para dirimir

⁹¹ Artículo 1°, Carta de la OEA, recuperada el 10 de abril del 2020, de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-41.html>.

controversias que se susciten entre estos, así como ejecutar las resoluciones que emita la Asamblea General o la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Además, es el órgano encargado de vigilar que las funciones de la Secretaría General se desempeñen de acuerdo a las facultades que los propios ordenamientos de la Organización le encomiendan y funge, a su vez, como Comisión Preparatoria cuando se requiere de un acuerdo de colaboración entre los Estados miembros o bien, incluso entre Estados que, si bien no son parte de la OEA, sí son miembros de la ONU. Es el encargado de emitir las observaciones y recomendaciones requeridas por la Organización.

Otro de los órganos que cuentan con una jerarquía similar es el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, que depende también de la Asamblea General y, como su nombre lo indica, su función es fomentar los convenios de colaboración para el desarrollo integral de los Estados parte de la Organización.

Además de los anteriormente mencionados, se encuentra la Secretaría General, que es el órgano administrativo por excelencia de la Organización. Se trata del órgano estructural más importante de la misma. Entre sus facultades destacan el envío de las invitaciones de convocatoria a los Estados miembros, la elaboración del proyecto de presupuesto anual, asistencia general en creación de acuerdos y reglamentos de las demás instancias, así como atender y dar cumplimiento a las solicitudes y requerimientos realizados por la Asamblea General, la guarda y custodia de los documentos emitidos por la Organización, presentar el informe anual de actividades y procurar y mantener los vínculos que surjan entre esta y otras organizaciones de carácter internacional, entre otras.

Debido a que la Secretaría desempeña diversas funciones, resulta complicado el realizarlas todas dentro de un solo órgano centralizado. Es por ello que, para un desempeño más eficiente, cumple sus labores a través de siete secretarías, cada una de estas especializada en materias particulares, pero actuando en su conjunto de manera coordinada.

La primera de estas es la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral. Se trata del órgano auxiliar principal del Comité Interamericano para el Desarrollo Integral y,

si bien su función principal es fomentar el desarrollo equitativo entre los Estados parte, al tratarse de un concepto demasiado general, sus funciones van desde la promoción de políticas y programas de cooperación técnica en múltiples ramas de la administración pública, hasta la implementación de medidas en países cuyas condiciones de extrema necesidad requieren de la acción y adopción inmediata de programas de desarrollo.

La segunda de ellas es la Secretaría de Seguridad Multidimensional, cuyo objetivo es la cooperación y colaboración internacional entre los Estados parte para prevenir, combatir y erradicar las amenazas que atenten contra la seguridad pública. Actualmente se trata de una de las fuentes más confiables en cuanto a información respecto a combate contra el narcotráfico en todo el continente, sin embargo, sus funciones no se reducen solo a eso, pues además cuentan con bloques de asistencia jurídica para facilitar, a través de la implementación de programas de asesoramiento, la creación de sistemas sancionadores de dichas conductas con cualidades estandarizadas entre Estados.

La tercera es la Secretaría de Administración y Finanzas. Su labor se enfoca casi en su totalidad en manejos presupuestarios. Si bien en principio es la que administra el presupuesto que le corresponde a la Organización, cierto también es que es la encargada de definir el financiamiento que se otorgará para el desempeño de funciones de colaboración con los Estados, así como quien se encarga del análisis de desarrollo económico de la comunidad americana, la gestión de servicios y de personal dentro de la Organización.

La cuarta es la Secretaría de Asuntos Jurídicos. Esta es quizá una de las Secretarías más trascendentales para nuestra disciplina, toda vez que es la encargada de dar asesoría a los Estados miembros en materia de Derecho Internacional. Es en función de la aprobación de esta que se implementan las convenciones internacionales que emite la Organización; y es la encargada de analizar las solicitudes de implementación reglamentaria que solicitan los Estados parte. Una de sus labores más emblemáticas es la difusión de los programas jurídicos y de Derecho Internacional de la Organización.

La quinta Secretaría es la de Acceso a Derechos y Equidad. A pesar de que en últimos años este tema ha tenido una creciente relevancia, se trata de un tópico que ha sido tratado por la Organización desde 1999. Su función principal es promover y apoyar a los Estados parte en la adopción de medidas que garanticen la inclusión y la equidad, en cuanto a derechos de los diversos grupos que conforman a la sociedad. En este sentido, la Secretaría no busca únicamente que se impulsen condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, también fomenta la erradicación de la segregación social por cualquiera de sus motivantes, ya sea étnica, de género, por condiciones económicas, entre muchas otras. La base de todo su trabajo radica en el reconocimiento, respeto, protección y publicitación de los Derechos Humanos.

La sexta de estas Secretarías es la relativa a los Asuntos Hemisféricos, cuya finalidad principal es la atención a conflictos de particular trascendencia para los Estados parte que sean planteados en las reuniones de la Asamblea General. En la actualidad, su enfoque se ha dirigido a fomentar la profesionalización, desarrollo y evolución de las instituciones públicas de los Estados parte, en colaboración con las demás secretarías.

Por último, se encuentra la que es la Secretaría más importante para nuestro estudio. Como mencionamos, la Organización de las Naciones Unidas cuenta con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que, entre sus múltiples objetivos, analiza los criterios de gobernanza de los Estados parte. Sin embargo, en el caso de la Organización de los Estados Americanos, la gobernanza es un tema rector y pilar de la misma, siendo el gobierno democrático-representativo la piedra angular del funcionamiento, adopción y desarrollo de los planes y programas planteados por esta. Derivado de lo anterior, se creó la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia.

Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia

Desde la Carta de la OEA se estableció que uno de los objetivos principales de esta era promover y consolidar la democracia representativa, dentro del respeto al principio de libre intervención. De acuerdo con la organización, el gobierno

democrático resulta un elemento esencial sin el cual no puede existir la estabilidad, la paz y el desarrollo regional. Es debido a ello que se dieron a la tarea de configurar un organismo que se encargara de lleno en la materia, fungiendo como un instrumento al servicio de los Estados parte para poder desarrollar sus respectivos gobiernos, de conformidad con los estándares establecidos por la propia organización, así como aquellos que surjan producto de la colaboración entre aquellos, en función de las crecientes necesidades de su población.

Si bien el funcionamiento de las Secretarías se lleva a cabo de manera coordinada entre cada una de ellas, lo cierto es que la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia se apoya principalmente de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral y de la Secretaría sobre Asuntos Hemisféricos.

Debido a la trascendencia que tiene el gobierno democrático para la estabilidad y el desarrollo regional, la Organización ha celebrado múltiples Congresos cuyo objetivo principal ha sido referirse a los obstáculos que enfrentan día a día los Estados miembros en el rubro de gobernabilidad. De estas reuniones se han obtenido, a lo largo de los años, grandes avances, entre los cuales es quizá el más destacado de ellos la redacción de la Carta Democrática Interamericana.

Seguimiento e implementación de mandatos de la OEA en materia democrática

A pesar de que, como regla general, la Organización realiza reuniones de trabajo entre sus miembros cuando menos una vez al año, en varias ocasiones han retrasado dichas reuniones hasta por tres años.

Además de las reuniones generales en donde se abordan todos los temas planteados por la comisión Permanente y por la Secretaría General, cuando existen temas prioritarios estos se tratan de manera aislada. Al efecto, la Organización ha celebrado ocho sesiones que han tratado como tema prioritario a la democracia, reuniones por demás trascendentales debido a que, en cada una de ellas, se estableció, tanto una declaración de principios, como planes de acción para contrarrestar las deficiencias generales de las democracias en distintas épocas. A continuación, abordaremos los elementos más importantes de cada una de ellas, haciendo especial énfasis en dos cuyos efectos fueron de mayor impacto hasta la actualidad.

Reunión de Miami en 1994

La primera reunión, cuyo tópico principal fue la democracia, se llamó: Primera Cumbre de las Américas, también conocida como la Cumbre de Miami, en el año de 1994. Dentro de esta reunión, hubo un panel dedicado de manera exclusiva al trato de la democracia denominado: *La Preservación y el Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas*⁹². En ella surgieron dos documentos esenciales, que harían las veces de justificación para los eventos posteriores en materia democrática celebrados por la Organización, nos referimos a la declaración de principios y al plan de acción.

⁹² Plan de acción de la Primera Cumbre de las Américas, recuperado el 27 de abril de 2020, de: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasMiami_PlanAccion.pdf

La declaración de principios retoma algunos de los contemplados en la Carta de la Organización. Es el fundamento en virtud del cual se desarrollan las actividades dentro de la reunión; al efecto, establece que la democracia representativa es la base indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Señaló, además, que la democracia era el único sistema político capaz de asegurar el respeto a los Derechos Humanos y al estado de derecho, bajo el entendido de que era la única forma de gobierno capaz de garantizar la protección de las minorías y el reconocimiento de la multiculturalidad de la región.

El objetivo de esta primera reunión fue buscar, a partir de la cooperación de los Estados, nuevos mecanismos para fortalecer los gobiernos democráticos de cada uno de ellos. La razón de esto, era que consideraban que el fortalecimiento institucional aseguraría la promoción y la defensa de los regímenes democráticos constitucionales, de acuerdo con lo establecido por la propia Carta de la Organización. Sólo así se podría fomentar la paz y reducir la desigualdad económica y social.

Uno de los recursos a partir de los cuales procuró fomentar la institucionalización de las democracias, fue la celebración de elecciones libres y transparentes, siempre que aseguraran la participación de la mayor parte de la comunidad de un Estado en dichos procesos. Para la Organización, de acuerdo con la Declaración de Miami, la democracia y el desarrollo de un Estado se refuerzan de manera mutua y no puede mejorar uno sin actualizarse el otro. Para lograr la modernización de los Estados, la Organización estableció un catálogo de apartados que debían mejorar, entre los que destacan: la inmediatez de respuesta y la eficacia administrativa de los gobiernos; la reducción y simplificación, tanto de normas como de procedimientos de carácter público en general; la inclusión de los grupos minoritarios en la toma de decisiones de la administración democrática; y, el acceso expedito y eficaz a la impartición de justicia, razón por la cual es necesario que el Poder Judicial sea independiente de los otros dos poderes.

Teniendo como base dichos objetivos, se creó un plan de acción enfocado en solventar tales deficiencias, el cual se desarrolló en función de ocho objetivos.

El primero de ellos fue el fortalecimiento de la democracia. Para que esto fuera posible, la Organización se adjudicó el título del principal organismo capacitado para la defensa y promoción axiológica democrática, sin violentar en ningún momento el principio de no intervención. Entre las cuestiones que se adoptaron destaca el que la Organización tendría la tarea permanente de promocional la consolidación de las democracias representativas, contando con la posibilidad de adoptar medidas de carácter multilateral para proteger un gobierno democrático de algún Estado parte cuando esta se encuentre en riesgo. Para ello, requirió a los Estados parte para que ratificaran el Protocolo de Cartagena, el Protocolo de Washington, el Protocolo de Managua y la Carta de la Organización.

A su vez, estableció la imperiosa necesidad de actualizar los sistemas de participación electoral en los Estados, utilizando nuevas tecnologías para garantizar la certeza y la legitimidad de los resultados electorales. Al efecto, la Organización crearía una dependencia particular dedicada a la asistencia en la materia, tanto legislativa como judicial, para asegurar la plena adopción de las nuevas medidas electorales.

El segundo de los objetivos fue la promoción y la protección de los Derechos Humanos. Se estableció que solo los gobiernos democráticos representativos eran capaces de garantizar la protección y el reconocimiento de los Derechos humanos, motivo por el cual invitaron a los Estados parte a adherirse a los Tratados Internacionales en la materia de los que aún no fueran parte, asegurando, por supuesto, su adopción y reconocimiento inmediato.

El tercer objetivo fue el fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria. Para ello, la Organización solicitó a los Estados que tomaran las medidas necesarias para garantizar, tanto el reconocimiento de los Derechos Humanos de los pueblos originarios y de los grupos vulnerables, como la posibilidad de que estos tomaran parte en los procesos de transición política, incluyendo la posibilidad equitativa de hombres y mujeres para poder votar y para poder contender por los diversos puestos públicos. La finalidad era contar con una agenda

jurídica y política que reconociera a todos los miembros de la comunidad de un Estado.

Además, para que se fortaleciera a la sociedad, los Estados debían de contar con una estructura interna fuerte, compuesta por individuos pertenecientes tanto al sector privado como al público: partidos políticos, académicos, asociaciones civiles e instituciones cuya convivencia fomentara la tolerancia y el respeto democrático.

El cuarto objetivo fue la promoción de los valores culturales, entendiendo por estos desde la pluralidad cultural que existe en cada uno de los Estados, hasta el reconocimiento y la adopción de sus ideales como parte de las políticas que se dirijan a administrar a alguno de los bloques minoritarios. Para ello, los gobiernos deberán apoyarse de sus universidades, museos y comunidades, en el entendido de que sería en función de sus valores y costumbres que se crearían los programas de fomento y de participación democrática.

El quinto objetivo era la lucha contra la corrupción. Es interesante destacar este rubro debido a que, ya desde 1994, se buscaba encontrar medios por conducto de los cuales se redujera la corrupción de los funcionarios públicos. Al efecto, la Organización estableció que los gobiernos de los Estados parte debían de reestructurar y modernizar, tanto a sus instituciones, como a los sistemas de leyes que los regulaban, con el fin de eliminar cualquier posibilidad o laguna legislativa que permitiera a los funcionarios obtener algún beneficio particular, en detrimento del Estado; para ello, debían simplificar los procedimientos gubernamentales, para que fuera el mínimo de individuos que intervinieran en estos, fomentando con esto la publicidad y transparencia de su gestión.

El sexto objetivo fue la lucha contra las drogas y el narcotráfico. Aunque en primera instancia podría parecer algo correspondiente a otras Secretarías dentro de la OEA, de acuerdo con esta: “Los problemas de las drogas ilícitas y las actividades delictivas conexas plantean graves amenazas para las sociedades, las economías de libre mercado y las instituciones democráticas del Hemisferio”⁹³, es por ello que

⁹³ *Ibidem*, p. 6.

consideraron esencial contar con programas para la prevención y combate al narcotráfico, así como para la rehabilitación de aquellos quienes consumían dichas sustancias. Importante es mencionar que, para asegurar que se tomarían las medidas respectivas de control de estupefacientes, la Organización solicitó a los Estados ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, Tratado del que México era parte desde diciembre de 1990.

El séptimo objetivo fue la eliminación del terrorismo nacional e internacional. Es interesante mencionar este punto, debido a que la delincuencia organizada siempre se ha visto como un cáncer dentro de los órdenes democráticos; de acuerdo con la Organización, resulta imposible que un gobierno garantice las condiciones mínimas de seguridad pública, si dentro de su territorio se encuentran organizaciones que atenten contra la paz de la comunidad. Es por ello que invitó a los Estados a promover la aprobación de acuerdos regionales y bilaterales entre naciones vecinas, con la finalidad de crear un sistema normativo de penalización a este tipo de conductas, así como de colaboración para evitar la impunidad de quienes cometieran dichos actos.

El octavo objetivo fue el fomento de la confianza entre los Estados. Este es un principio lógico, toda vez que para que existan convenios de colaboración y coordinación entre los Estados, lo primero que debe existir es confianza entre todos los que son parte de la Organización; al efecto, solicitaron la promoción del entendimiento, el diálogo y la reconciliación política entre los mismos, siendo la Organización la encargada de vigilar que los acuerdos celebrados entre estos con esa finalidad se respetaran y se cumplieran.

Además de los objetivos anteriores, la Organización estableció la necesidad de promover el debate público por parte de cada Estado, sobre los problemas que afligen sus respectivos gobiernos, para lograr que, a partir de un análisis colectivo, se pudieran tomar las medidas necesarias para reformar y actualizar de inmediato las funciones de gobierno. Para ello, los Estados debían de contar con organismos

de vigilancia interna capaces de distinguir, de manera pronta, las deficiencias dentro de la administración, sus posibles causas y soluciones.

La Cumbre de Miami también trató otros tópicos, sin embargo, ninguno de ellos fue relativo a la organización democrática de los gobiernos. Se trata de una de las reuniones más trascendentales, pues fue la primera que dedicó por completo una sección entera exclusivamente a las deficiencias democráticas de la región, así como que estableció un plan de acción para combatirlas.

Debido a lo funcional de la estructura de trabajo utilizada en dicha reunión, las subsecuentes reuniones tendrían una estructura similar, pero cada una de ellas daría prioridad a tópicos distintos, lo que es un reflejo de la manera en que han evolucionado los conflictos a los que se han enfrentado las democracias desde entonces y hasta en la actualidad, fungiendo, a su vez, como un testimonio verídico sobre la manera en que se han optimizado y deteriorado los gobiernos de la región hasta nuestros días.

Plan de Acción de Santiago de 1998⁹⁴

La Segunda Cumbre de las Américas se celebró en Santiago, Chile, en el mes de abril de 1998. Al igual que en la Cumbre anterior, se crearon una Declaración de Principios y un Plan de Acción. Es importante destacar que, en esta ocasión, además de la Organización de los Estados Americanos, la Cumbre contó con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como con la intervención de dos organismos regionales: la Comunidad del Caribe y el Grupo del Río, ambos pertenecientes a la región sudamericana.

La razón de la intervención del Banco Interamericano y de la Comisión Económica fue debido a que, durante el periodo que separó a esta de la primera Cumbre, las medidas adoptadas durante aquella permitieron el desarrollo económico de la región, que demostraba una clara diferencia en comparación con los periodos en

⁹⁴ Plan de acción de la Segunda Cumbre de las Américas, recuperado el día 30 de abril de 2020, de: http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_poa_sp.pdf .

que no se habían llevado a cabo estas. Es por ello que, durante la Segunda Cumbre, el tema prioritario fue la economía.

Aunque el tópico económico fue la base de la Cumbre, durante el desarrollo de las sesiones de trabajo, la democracia recibió mayor prioridad que aquel, quedando a la par del rubro educativo. Al efecto, la declaración de principios siguió el formato de la declaración de 1994, con la salvedad de que en esta ocasión se hizo una referencia a los logros que se habían obtenido gracias a la primera; sin embargo, el apartado que sin duda tuvo un cambio estructural fue el relativo al plan de acción.

A diferencia del anterior, donde su estructura se dividió en ocho objetivos, la Segunda Cumbre no se refirió a estos, pero sí contempló una subdivisión en función de apartados. Debido a la extensión de cada uno de estos, únicamente los mencionaremos y nos enfocaremos específicamente en aquellos que trataron temas relativos al gobierno democrático. Los apartados fueron: Educación: la clave para el progreso; Preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los Derechos Humanos; Integración económica y libre comercio; Erradicación de la pobreza y la discriminación; y, seguimiento de las cumbres de las Américas.

Cada uno de dichos apartados contó, a su vez, con una variedad de subcategorías. Es importante destacar que, en el apartado de educación, se afirmó la idea de que una sociedad educada es necesaria para que una estructura de gobierno democrática funcione, pues solo entonces la participación de estos en la toma de decisiones políticas del Estado contará con el soporte suficiente para poder saber si se trata de la opción más viable para su desarrollo.

Preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los Derechos Humanos

La conferencia relativa al apartado democrático se subdividió en 11 categorías, a saber: Democracia y Derechos Humanos; Educación para la Democracia; Sociedad Civil; Trabajadores Migrantes; Fortalecimiento de las Administraciones Municipales y Regionales; Corrupción; Prevención y Control del Consumo Indebido y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y otros Delitos Conexos;

Terrorismo; Fomento de la Confianza y Seguridad entre los Estados; Fortalecimiento del Sistema de Justicia y de los Órganos Judiciales; y Modernización del Estado en la Administración de Materias Laborales.

Respecto al primer rubro sobre democracia y Derechos Humanos, la Organización estableció puntos de acción similares a los de la primera Cumbre, buscando incentivar la promoción y protección de los Derechos Humanos, e invitando a los Estados miembros para que ratificaran los Tratados Internacionales de la materia de los cuales aún no eran parte. Sin embargo, además de esos rubros, la Organización solicitó que los Estados adoptaran medidas que garantizaran el trato digno de los reos dentro de sus respectivos sistemas penitenciarios y la protección de los indiciados e inculpados durante el desarrollo, tanto del debido proceso, como de las instancias de apelación ante las autoridades judiciales.

Al efecto del rubro sobre Educación para la Democracia, el plan de acción estableció que los Estados deberían adoptar las medidas necesarias para que en todos los niveles de educación básica, media y superior se garantizara la cultura cívica, para fomentar la promoción, adopción y ejercicio de valores éticos y de la estructura axiológica democrática general. Recordemos que durante la inauguración del evento se especificó que no existía democracia sin educación, pues esta última era un requisito sin el cual no puede hablarse de participación dentro de aquella.

La tercera subcategoría relativa a sociedad civil enfocó los esfuerzos de la Organización para incentivar que la administración de los Estados parte admitiera el apoyo de sociedades civiles transparentes y legitimadas, para que desempeñaran funciones de soporte y apoyo para la misma. Para lograrlo, solicitaron incluir dentro de sus planes de trabajo la participación de este tipo de sociedades, con el fin de aligerar la carga de trabajo del Estado y fomentar la participación y confianza en ellas.

La cuarta subcategoría fue la relativa a los trabajadores migrantes. En esta pidieron a los Estados miembros que garantizaran el mismo reconocimiento, respeto, protección y garantía de Derechos Humanos a los migrantes como si se trataran de nacionales de sus propios países. Una de las medidas más trascendentales en este

ámbito fue el relativo a que los Estados miembros firmaron un acuerdo mediante el cual, en cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, garantizarían a los migrantes a comunicarse con algún funcionario consular de su país de origen, sin importar su condición dentro del territorio de la nación donde se encontraran.

La quinta subcategoría fue la relativa al fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales. Este es un punto importante debido a que, en el año de 1998, se creía que la manera en que verdaderamente se fomentaría la participación dentro de las democracias representativas sería a partir de una mayor distribución de facultades hacia los gobiernos, tanto de entidades federativas, como de municipios, es decir, fomentando la distribución de funciones entre los niveles más inmediatos de contacto con las comunidades. Al efecto establecieron que, en la medida de lo posible, los Estados miembros deberían de readaptar sus sistemas legislativos para permitir la delegación de facultades centralizadas en función de la nación hacia los niveles más bajos, lo que incluía mayores distribuciones presupuestales, así como el fortalecimiento de los poderes locales, específicamente del Poder Ejecutivo.

La sexta subcategoría fue la relativa a la corrupción, que retomó los objetivos planteados desde la primera Cumbre. La única variante fue que, en este caso, se puso especial énfasis en el financiamiento de las campañas electorales, especificando que los Estados debían de tomar las medidas necesarias para garantizar que las inversiones realizadas por los simpatizantes de algún candidato o grupo político no provinieran del crimen organizado o de actividades ilícitas.

La séptima subcategoría fue la relativa a la Prevención y Control del Consumo Indebido y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y otros Delitos Conexos. Al igual que en el caso anterior, se retomaron los rubros de la primera Cumbre; con la salvedad de que en esta ocasión se enfocaron particularmente en la cooperación internacional y en la colaboración académica y científica para detectar patrones, tanto de prevención como de acción entre los Estados.

La octava subcategoría relacionada con el terrorismo siguió el mismo tratamiento que las dos anteriores, es decir, se retomaron los puntos abordados en la primera Cumbre. Al efecto, se volvió a invitar a los Estados parte a ratificar los Tratados Internacionales en la materia.

La novena subcategoría fue la relativa al fomento de la confianza y seguridad entre los Estados. Nuevamente se retoma uno de los objetivos de la primera Cumbre, solo que en esta ocasión se agregó el tema del apoyo internacional regional en caso de desastres naturales. Además, se invitó a los Estados a acudir a las reuniones que celebraran con posterioridad en la Organización, con el fin de compartir los resultados de las medidas adoptadas.

La décima subcategoría fue la relativa al Fortalecimiento del Sistema de Justicia y de los Órganos Judiciales. Fue en este rubro fue cuando hablaron de lleno respecto al combate contra el crimen organizado, a pesar de que esto no iba vinculado con los sistemas de impartición de justicia, al menos no estructuralmente hablando. Además de ello, se refirieron a la necesidad de que se hiciera una diferenciación, tanto legislativa como funcional, de los procedimientos correspondientes a adultos y de los correspondientes a niños y menores de edad.

Por último, la onceava subcategoría fue la relativa a la modernización del Estado en la administración de materias laborales. La Organización buscó que existiera una mayor descentralización de funciones por parte de las autoridades laborales de cada Estado con la finalidad de que, tanto el acceso a los programas sociales y de apoyo a trabajadores, como el acceso a los sistemas de impartición de justicia en la materia, fuesen accesibles para todos. Además, se hizo especial énfasis en el hecho de que las autoridades laborales nacionales debían de prestar especial atención en los sectores marginados, entre los que destacaban miembros de grupos minoritarios, mujeres y jóvenes, cuyas condiciones laborales siempre eran deficientes en comparación con la media general, tanto en beneficios sociales como en valor de trabajo.

Esta Segunda Cumbre fue trascendental debido a que demostró la importancia del evento, no sólo por congregar a representantes de diversas naciones, sino por el

hecho de que ya existían pruebas y testimonios de que el trabajo dentro de estas reuniones sí era capaz de dar frutos; de la importancia de una organización y de la estructura internacional, la cual no puede subsistir sin la presencia y buen funcionamiento de gobiernos democráticos. Tanta fue la importancia de los logros alcanzados con esta reunión que, para la siguiente, se pondrían como meta un objetivo todavía más ambicioso en el ámbito democrático como veremos a continuación.

Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, 2001

Al igual que en los dos casos anteriores, el tema de la democracia volvió a tratarse hasta la Tercera Cumbre de las Américas llevada a cabo en Quebec, Canadá, del 20 al 22 de abril del año 2001.

Esta es quizá la reunión más importante en cuanto al tema democrático se refiere. Si bien, al igual que las dos anteriores, durante el desarrollo de la misma se abordaron diversos tópicos, a diferencia de la anterior en donde los tópicos central fueron la educación y la economía, en esta el tema central fue la democracia, bajo el lema: “Para fortalecer la democracia, crear la prosperidad y desarrollar el potencial humano”⁹⁵.

En sincronía con los casos anteriores, la Tercera Cumbre de las Américas contó con una declaración de principios y con un plan de acción. El primero de estos documentos conservó el formato de los dos anteriores, es decir, que reiteró el compromiso de los gobiernos, así como de la Organización, por la búsqueda perpetua del progreso de la región, el respeto a los Derechos Humanos y el fomento de la democracia representativa como la base de un sistema internacional fuerte y progresista, en aras del desarrollo regional.

Cabe destacar que, en este caso, la declaración hizo especial énfasis en la amenaza que representaba para el nuevo siglo el VIH/SIDA, cuestión que sería

⁹⁵ Plan de acción de la tercera Cumbre de las Américas, recuperado el 04 de mayo de 2020, de: https://www.oas.org/XXXIVGA/spanish/reference_docs/CumbreAmericasQuebec_PlanAccion.pdf.

abordada más adelante durante el desarrollo del tema de salud. Además, declaró como área prioritaria el comercio internacional de la región, de conformidad a los lineamientos estipulados por el Acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas y la protección al medio ambiente. Nuevamente insistieron en el tema educativo como pilar fundamental del desarrollo de la región, al efecto destacan: “El progreso hacia sociedades más democráticas, economías en crecimiento y la equidad social, depende de una ciudadanía educada y de una fuerza laboral capacitada”⁹⁶.

“Estamos unidos en nuestra determinación de dejar a las generaciones futuras un Hemisferio democrático y próspero, más justo y generoso; un Hemisferio donde nadie sea relegado. Estamos comprometidos para hacer de éste el siglo de las Américas”⁹⁷.

A pesar de que la reunión tuvo como tema central la democracia, el apartado dedicado a la misma dentro del plan de acción fue mucho más breve que los emitidos durante las dos conferencias anteriores, pues se compuso únicamente por cinco subcategorías, a saber: Procesos y procedimientos electorales, Transparencia y buena gestión gubernamental, Medios de comunicación, Lucha contra la corrupción, y Fortalecimiento de los gobiernos locales.

Respecto al primer rubro, la Organización reafirmó su compromiso con la comunidad para fomentar la adopción y mejoramiento de los sistemas electorales de cada Estado miembro, en función de la cooperación y colaboración internacional. Para ello, en convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, se planteó la convocatoria de expertos en el tema político electoral para crear sistemas normativos funcionales que se adecuaran a cada caso concreto, siempre respetando la independencia de las naciones, dejando al arbitrio de las autoridades de cada nación el adoptar o no las medidas propuestas. Además, hicieron especial

⁹⁶ Declaración de principios de la Tercera Cumbre de las Américas, recuperado de: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasQuebec_Declaracion.pdf, el 04 de mayo de 2020, p.4.

⁹⁷ *ibidem*, p. 6.

énfasis en los procedimientos para otorgar el registro a partidos políticos de nuevo ingreso.

El segundo rubro fue el relativo la transparencia y buena gestión gubernamental. Al efecto, la Organización destacó la importancia de que la administración pública se llevara a cabo por conducto de instituciones que respeten y reconozcan los principios de efectividad, representatividad, transparencia y publicidad, así como la necesidad de contar con ciudadanos responsables, educados que gocen de recursos de control efectivos y eficaces contra los malos manejos gubernamentales, con especial énfasis en aquellos que permitan la existencia de equilibrio, cooperación y respeto a la separación de poderes, utilizando para ello las nuevas tecnologías y la adopción de los nuevos recursos de información y comunicación.

Para la Organización, los medios de comunicación juegan un rol trascendental en la transición política organizada e institucional, siendo estos los recursos principales con los que cuentan los contendientes políticos para entrar en contacto con la mayor parte de la comunidad dentro de un Estado, o entidad dentro de estos. Por ello, fue necesario establecer, dentro de la tercera subcategoría, la imperiosa necesidad de contar con medios de comunicación objetivos y aislados de la intervención directa por parte del gobierno, bajo el entendido de que la creación de conciencias críticas fomenta el desarrollo de la democracia en un país. Por lo anterior, uno de los objetivos era que, a través de la cooperación tanto de medios públicos como privados, contaran con recursos y métodos de carácter industrial y tecnológico que permitieran la existencia y permanencia de medios de comunicación libres, abiertos e independientes.

La cuarta subcategoría fue la relativa a la lucha contra la corrupción. Al efecto se retomaron las medidas adoptadas en las Cumbres anteriores, es decir, la búsqueda de la cooperación y colaboración internacional para adoptar y readaptar las medidas que han resultado funcionales en diversos países en aras de favorecer a la totalidad de la comunidad, en función de la Red Interamericana de Cooperación contra la Corrupción. Además, destacó la importancia de adoptar medidas que permitieran la colaboración de sociedades civiles para combatir la corrupción desde una

perspectiva objetiva, fomentando la vigilancia continua de las instituciones por parte de la población general.

El quinto apartado fue el relativo al fortalecimiento de los gobiernos locales. Al igual que en la Segunda Cumbre, la Organización invitó a los Estados parte a que incluyeran dentro de sus sistemas jurídicos y políticos la posibilidad de delegar facultades que en principio se encontraban centralizadas, bajo el mando de las autoridades federales, hacia los niveles de entidades federativas, en particular hacia los de carácter municipal, pues esto garantizaría la intervención de la comunidad en general dentro de la toma de decisiones políticas fundamentales y podría fomentar una mayor y mejor distribución presupuestal.

A pesar de que la Tercera Cumbre parece no ser destacable en cuanto al tema democrático, pues ciertamente aborda tópicos que ya habían sido tratados con anterioridad, resulta ser la más trascendental, toda vez que producto de la misma se generaría uno de los instrumentos internacionales más emblemáticos en cuanto a democracia se refiere para la región. Fue debido a esta reunión que los Estados parte decidieron colaborar para crear un documento de carácter internacional dedicado, de manera exclusiva, a la forma de gobierno democrática; nos referimos a la Carta Democrática Interamericana.

Cumbre Extraordinaria de las Américas de Nuevo León 2004⁹⁸

Si bien es cierto que el Plan de Acción de Quebec de 2001 había definido la agenda de trabajo de los próximos cuatro años, contados a partir de la celebración de la misma, las transiciones políticas en la región, en particular respecto a la titularidad del Poder Ejecutivo en diversos Estados, así como el enorme crecimiento de los índices de pobreza, trajeron como consecuencia la necesidad de celebrar una cumbre extraordinaria, cuyo tópico girara en función de dichos temas para afrontar tan negativo panorama.

⁹⁸ Declaración de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, recuperada el 05 de mayo de 2020, de: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/CumbreAmericasMexico_DeclaracionLeon.pdf.

Fue así como del 12 al 13 de enero del año 2004 se celebró en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en México, la Cumbre Extraordinaria de las Américas, cuyas sesiones de trabajo se dividieron en tres objetivos principales: crecimiento Económico con equidad para reducir la pobreza; desarrollo social y gobernabilidad democrática. Es importante destacar que, a diferencia de las cumbres anteriores, en esta no hubo plan de acción, sino que únicamente se emitió una declaración de principios que incluyó, tanto la propia declaración, como una especie de plan de acción resumido. A pesar de que se creía que durante esta reunión se buscaría acelerar la negociación de una actualización del Acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas, este tema se reservó de manera expresa, dentro de la propia declaración, para la siguiente Cumbre ordinaria.

En cuanto al apartado de gobernabilidad democrática, los gobiernos reiteraron su compromiso con las decisiones y planes adoptados durante la Cumbre de Santiago de 1998, respecto a que la base de la gobernabilidad regional se encontraba en sistemas democráticos donde las cuestiones políticas, económicas y sociales se pudieran resolver con sistemas de gobierno fortalecidos, con base en la confianza y la credibilidad ciudadanas en las instituciones públicas.

Al tratarse de la primera reunión celebrada después de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana, destacaron la importancia de aquella, estableciendo que se trataba de un aporte de identidad de la región para toda la comunidad internacional general. Es gracias a dicho ordenamiento que señalaron, además, que la manera de consolidar y fortalecer a la democracia representativa no era sino a través de la existencia del estado de derecho, el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos, el desarrollo económico, la justicia, la transparencia, en conjunto con la creación, inclusión y promoción de nuevas formas de participación ciudadana.

Nuevamente se refirieron a la corrupción como uno de los elementos que más deterioran a las instituciones públicas y debilitan la estabilidad de los estados de derecho y de la economía, tanto nacional como regional. Debido a ello, los Estados se comprometieron a impulsar la adopción de medidas de transparencia,

específicamente en lo que se refiere a los procesos políticos, la administración presupuestal, las licitaciones y la celebración de contratos de carácter público, todo en aras de fomentar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Además, reiteraron la importancia de la participación de la sociedad civil dentro de la estabilidad democrática representativa, siendo esta esencial para fomentar el buen desarrollo de las políticas impulsadas por los diversos niveles de gobierno. Solo de esta manera se lograría la modernización de las instituciones del Estado, elemento esencial para la permanencia de la gobernabilidad y para la evolución de todas las instancias de la administración pública.

Por último, se hizo mención de la necesidad de contar con sistemas de protección de la información y de confidencialidad en favor de la ciudadanía en general, pues esta era una condición sin la cual no podría haber participación ciudadana digna y respeto a los Derechos Humanos, en particular, aquellos relativos a la participación política. Para cerrar, la reunión hizo mención especial a la necesidad de combatir el terrorismo, pues era la primera reunión de la Organización celebrada luego del atentado del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos de América.

Cuarta Cumbre de las Américas de Mar del Plata 2005

Después de la celebración de la cumbre extraordinaria en México, Argentina se ofreció para ser la sede de la Cuarta Cumbre de las Américas, motivo por el cual en noviembre de 2005 se celebró en la ciudad de Mar del Plata, en ese país, dicha reunión. Al igual que en la cumbre extraordinaria, esta contó con un lema que además fue la base de toda su estructura de trabajo. Encabezando la declaración de Mar del Plata establecieron como base de su compromiso: “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”.

En general, la línea de trabajo de esta reunión se desarrolló en función del combate a la pobreza, a la desigualdad y el fomento a la integración económica basado en decisiones de carácter tanto nacional, regional como internacional, entre las que incluyó, pero no se limitó, a la cooperación para crear y adoptar programas de

acción dirigidos al rescate nacional de sus economías, la intervención de empresas en la generación de empleos dignos y la adopción de inversiones extranjeras.

Respecto a la democracia, la Declaración estableció que: “Uno de los principales desafíos a la estabilidad democrática es generar empleos productivos y de calidad con el interés de asegurar que nuestros pueblos se beneficien de la prosperidad económica. Respaldamos el derecho legítimo de un país a procurar y alcanzar su desarrollo dentro del marco de sus realidades políticas, económicas, sociales y culturales”⁹⁹. A pesar de que se refieren a la democracia, en esta sesión de trabajo la prioridad siempre fue la estabilidad política en función del desarrollo económico.

En cuanto al tratamiento de su plan de acción, la Cumbre dividió sus sesiones de trabajo en función de cuatro tópicos u objetivos principales que fueron: crear trabajo decente; crecimiento con empleo; desarrollo social; y fortalecer la gobernabilidad democrática. Como podemos apreciar, a pesar de que el tema de la gobernabilidad democrática se mantiene, esta se relega hasta el cuarto y último puesto dentro de las sesiones. Además, a diferencia del tratamiento de los tópicos en las sesiones anteriores, las categorías en función de las cuales se abordó cada uno de los temas fueron tres: compromisos nacionales; cooperación hemisférica y organismos internacionales.

En cuanto a la gobernabilidad democrática, en el apartado relativo a los compromisos nacionales, los Estados miembros establecieron la importancia de cumplir con la implementación de las medidas de seguridad pactadas en la Declaración sobre Seguridad de las Américas¹⁰⁰. Respecto al apartado de derechos humanos, la Organización invitó a los Estados a adherirse a los documentos internacionales necesarios para que existiera, en cada uno de ellos, la posibilidad

⁹⁹ *ibidem*, p.3.

¹⁰⁰ La Declaración sobre Seguridad de las Américas es un documento que fue aprobado por la organización por conducto de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en la Ciudad de México, México, el 28 de octubre de 2003, en donde los Estados miembros se comprometieron a adoptar diversas medidas para asegurar tanto la seguridad de cada una de las naciones como la de todo el hemisferio en función de sistemas de colaboración y combate tanto al crimen organizado, como al terrorismo, entre otros. Para mayor información la Declaración puede consultarse en: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf.

real de cumplir con las decisiones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de las instituciones públicas de cada país, así como para que hubiera plena observancia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, todo esto en el entendido de que no puede existir credibilidad y legitimidad en un Estado cuyo gobierno limita la posibilidad de reconocer, en primer lugar, la existencia de un catálogo de garantías en favor de su comunidad y, en segundo lugar, que ha cometido actos que violentan esa esfera de garantías, pues esto únicamente genera impunidad e injusticia, dos elementos que atentan de manera directa con los órdenes democráticos. Por último, se invitó a cada uno de los Estados a adherirse a la Declaración de Santiago, relativa al reconocimiento de los derechos humanos en materia de derechos económicos.

En cuanto al rubro de cooperación hemisférica, la organización se comprometió a identificar las iniciativas presentadas por los Estados miembros en ese ámbito para fomentar la adopción y adaptación de métodos y recursos utilizados en diversos países para poder ayudar a desarrollar las instituciones democráticas de todos los Estados miembros, siempre en función de las características particulares de cada uno de estos, específicamente se trató el tema de corrupción, el de impartición de justicia internacional, extradición y la misión especial de la organización enviada a Haití.

La subcategoría relativa a los organismos internacionales se refirió al hecho de que la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico y social son objetivos interrelacionados entre sí y, por ello, no podían únicamente dedicar sus esfuerzos a fortalecer uno solo de estos tópicos en detrimento de los otros. Al igual que en la subcategoría anterior, solicitaron a la Secretaría General de la Organización que presentara un programa de intercambio de experiencias y prácticas para fomentar el desarrollo de los procesos de participación ciudadana y de colaboración de las asociaciones civiles en la toma de decisiones políticas del Estado, en particular respecto al rubro de vigilancia y transparencia, así como al fomento de la cesión de facultades federales a las instancias locales. Además, invitaron a la Organización a

crear un programa de apoyo para el fomento de la adopción de nuevas tecnologías y recursos electrónicos para gobernar.

Por último, cerraron estableciendo que la organización vigilaría que tanto ésta como los Estados parte serían evaluados para saber si contaban con los recursos financieros necesarios para poner en práctica todas y cada una de las determinaciones del plan de acción.

Quinta Cumbre de las Américas, Puerto España, 2009

Como pudimos apreciar de las dos cumbres anteriores, tanto en la extraordinaria de Nuevo León como la general en Mar del Plata, si bien el tema democrático siguió vigente durante el desarrollo de los planes de acción de aquellas, la realidad es que su sostenibilidad se vio limitada e incluso restringida a la capacidad que tuviera cada uno de los Estados por desarrollarse económicamente y por combatir a la pobreza, elementos cuya prioridad duró más de 5 años. A pesar de que el plan de acción de la última cumbre señaló como plazo límite tanto para los Estados como para la propia Organización el año 2007 para celebrar una nueva reunión en donde se trataran los resultados obtenidos por la implementación de las medidas pactadas, no fue sino hasta el año 2009 que por fin se llevaría a cabo este evento, durante la Quinta Cumbre de las Américas, celebrada en Puerto España, capital de Trinidad y Tobago durante el mes de abril.

A diferencia de las dos anteriores, esta Cumbre dio prioridad a los ámbitos energético y ambiental, bajo el lema “Asegurar el futuro de nuestros ciudadanos promoviendo la prosperidad humana, la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental”¹⁰¹. Además, similar a lo ocurrido durante la cumbre extraordinaria, en esta únicamente se expidió un solo documento que englobaba tanto la declaración de principios como el plan de acción, denominado la declaración de compromiso.

La cumbre dividió sus sesiones de trabajo en función de 7 tópicos, siendo el primero de ellos el preámbulo que contenía una especie de versión de declaración de

¹⁰¹ Declaración de Compromisos de Puerto España, Quinta Cumbre de las Américas, recuperado de: http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf .

principios resumida. Los otros temas fueron: Promover la prosperidad humana; Promover la seguridad energética; Promover la sostenibilidad ambiental; Reforzar la seguridad pública; Reforzar la gobernabilidad democrática; y Reforzar el seguimiento de la Cumbre de las Américas y la efectividad de la implementación.

En esta ocasión el tema de la gobernabilidad democrática fue relegado a la quinta posición dentro de la prioridad de tratamiento de las problemáticas generales. Durante la sesión correspondiente hicieron énfasis nuevamente en el hecho de que contar con democracias sólidas con un sistema de administración pública funcional, con gran respaldo del estado de derecho y con reconocimiento y protección de derechos humanos y garantías fundamentales era una condición sin la cual no era posible alcanzar las metas y aspiraciones de la organización.

Además, destacaron la importancia del combate a la pobreza, a la desigualdad y la exclusión de clases y comunidades pues solo a través de la inclusión de todos los sectores de la sociedad se podía hacer frente a los conflictos que afectan a la gobernabilidad democrática, entre los que destacan la confianza ciudadana en las instituciones, la legitimidad y validez de los procesos electorales y el respeto a los derechos humanos. Cabe mencionar que insistieron en la importancia de descentralizar las facultades de las autoridades generales en función de una distribución de estas y de sus recursos hacia instancias más inmediatas y de contacto más directo con la comunidad a nivel local, pues solo así se involucraría en mayor medida a la sociedad en la toma de decisiones políticas del Estado con su participación constante tanto con el rol de administradores como con el de vigilantes.

Durante la reunión y en la propia declaración se reiteró el compromiso de los miembros por luchar contra la corrupción mediante la adopción de medidas que aumenten la transparencia tanto del sector público como del privado y nuevamente invitaron a los miembros a adherirse a todos los documentos internacionales relativos al combate a la corrupción, entre los que destacan aquellos que incluyen medidas de extradición e impartición de justicia contra este tipo de crímenes.

Además, nuevamente afirmaron que el reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos dentro de todas sus categorías y el respeto al derecho internacional son esenciales para que funcionen las sociedades de carácter democrático, siendo esta la base del reconocimiento universal e igualitario del ejercicio de derechos de cada uno de los integrantes de la comunidad de los Estados parte; es por ello que reiteraron su compromiso por establecer líneas de contacto y diálogo tanto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos como con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconociendo la legitimidad de sus funciones y respetando las determinaciones que estas emitan en contra de sus instituciones locales.

Las directrices de trabajo de la Organización respecto al ámbito democrático desde la reunión de 1998 se limitaron al combate de la corrupción a través de la adopción de medidas que hiciera, tanto de las instituciones públicas como de las pertenecientes al sector privado, entidades más transparentes y fiscalizadas.

Séptima Cumbre de las Américas, Panamá, 2015

Como podemos apreciar, cada una de las reuniones que siguieron a la celebrada en Quebec, en 2001, fueron poco a poco desplazando el tema de la gobernabilidad democrática dentro del listado de prioridades por resolver durante las sesiones de trabajo de la Organización. Es quizá la prueba más contundente de ello el hecho de que durante el mes de abril del año 2012 se celebraría en Cartagena, Colombia, la Sexta Cumbre de las Américas¹⁰². Esta sería la primera de ellas que no incluiría dentro de su orden de trabajo a la democracia como uno de los tópicos a tratar. Recordemos que ya desde la reunión de 2009, los puntos destacados respecto a gobernabilidad democrática ya se habían estancado en reafirmar la necesidad de adoptar medidas anticorrupción, de transparencia y de fiscalización tanto pública como privada, es decir, que desde la reunión de 2001 ya no se habían encontrado

¹⁰² Para mayor información véase el documento sobre los Mandatos Derivados de la Sexta Cumbre de las Américas. El documento puede consultarse en: http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf .

más puntos clave de problemáticas que afectaran a las democracias, motivo por el cual el tema se mandó a un segundo plano dentro del orden de prioridades.

No fue sino hasta el año 2015 cuando la gobernabilidad democrática retomaría su puesto como tema prioritario de discusión, durante la Séptima Cumbre de las Américas, celebrada en la capital de Panamá durante el mes de abril. En ella, a diferencia de las anteriores, cada Jefe de Estado tuvo la posibilidad de presentar un discurso relativo a la agenda de trabajo que iban a tratar, en donde incluían algunos puntos que ellos consideraban podrían ser incorporados dentro de la discusión. Fue justo de esa manera como se incluyó el tema de la migración.

Al igual que como se recuperó el tema de la gobernabilidad democrática, cabe destacar que durante esta Cumbre se volvió a adoptar a la educación como el tema principal e inaugural de las sesiones de trabajo. A pesar de ello, el lema de esta fue “Prosperidad con Equidad: El Desafío de la Cooperación en las Américas”¹⁰³. Los tópicos abordados durante esta cumbre fueron: Educación; Salud; Energía; Medio ambiente; Migración; Seguridad; Participación ciudadana; Gobernabilidad democrática; y Cooperación hemisférica solidaria.

Es importante destacar el hecho de que en esta reunión la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática se analizaron de manera individual, mientras que en todas las reuniones que precedieron a esta, el tema de la participación ciudadana siempre se incluyó dentro del segundo rubro.

Fue así como dentro del desarrollo de la sesión de trabajo relativa a la gobernabilidad democrática los temas base de su trabajo fueron: lucha contra la corrupción, en donde solicitaron a la Organización continuara con la labor de vigilancia respecto al cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. El segundo rubro fue el relativo a la promoción de la adopción de medidas para conseguir un mayor acceso a la información en aras de fomentar la transparencia y el crear mejores condiciones de gobernabilidad, reiterando

¹⁰³ Mandatos para la Acción de la Séptima Cumbre de las Américas, recuperado el 06 de mayo de 2020, de: http://www.summit-americas.org/vii/docs/mandates_es.pdf .

nuevamente la necesidad de contar con la sociedad civil durante el desempeño de estas labores para proveer a los procesos de una perspectiva objetiva.

Una de las variantes interesantes abordadas durante esta reunión fue la cuestión del registro civil, tema que no había sido tratado hasta este momento y respecto del cual la Organización invitó a los Estados a comprometerse a simplificar el sistema de registro civil, eliminando las barreras administrativas y formales que impedían a todos los miembros de la sociedad de un Estado el obtener su registro como ciudadanos del mismo. Dentro de esta propuesta se sumó el apoyo de la Organización y los Estados parte, así como del Banco Interamericano de Desarrollo, especialmente en lo relativo a la readaptación universal de los requisitos para registro en casos especiales, como los individuos cuyo lugar de origen es difícil de definir al no contar con un acta de registro de nacimiento, todo esto para universalizar el acceso a los derechos políticos de toda la comunidad y evitar la discriminación que existía en ese ámbito.

El siguiente punto abordado fue el relativo a la búsqueda por lograr que las instituciones públicas electorales alcancen su plena autonomía respecto a la influencia de los Poderes públicos y cualquiera de sus divisiones. Esto no se limita a su autonomía dentro de la cadena de mando, también incluyó el ámbito presupuestal y de integración de los órganos que encabezan a dichas instituciones. De esta forma pretendían conseguir que las elecciones cumplieran con los principios de libertad, justicia y periodicidad. Para ello la Organización puso a disposición de los miembros un grupo de especialistas que, en el ámbito de sus posibilidades legales, apoyaran a los Estados a lograr esa transición hacia la independencia institucional electoral.

Fue así como concluyeron los trabajos respecto a la democracia del documento sobre Mandatos de Acción emitido en la Cumbre de Panamá. Debido a que el análisis de resultados relativo a este nuevo programa tenía como fecha de evaluación el año 2018, no sería sino hasta entonces cuando durante el desarrollo de la Octava Cumbre de las Américas en Lima Perú se tratarían nuevamente estos temas, pero en esa ocasión dándole mayor importancia al fenómeno democrático.

Octava Cumbre de las Américas, Lima, 2018

Debido a que como regla general las Cumbres de las Américas se celebraban cada tres años, en el año 2018 tocaba el turno de celebrar la Octava de estas durante el mes de abril, siendo su sede la ciudad de Lima, en Perú.

Es importante destacar que incluso cuando en la sexta reunión el tema de la democracia se eliminó de la agenda de trabajo aprobada por los Estados, y que en la séptima Cumbre el tema, si bien se incluyó, su nivel de prioridad fue relegado a los últimos puestos, sin mencionar que le dieron aún más importancia a un subtema que antes dependía de esta, en el plan de trabajo de la octava cumbre el tema de la gobernabilidad democrática se vuelve a convertir en el punto central de discusión bajo el lema: “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”¹⁰⁴. Se trata de una de las reuniones más trascendentales para el ámbito democrático debido al hecho de que, a diferencia de las anteriores, en esta se englobaron todos y cada uno de los rubros abordados como prioritarios para este ámbito anteriormente. Cuando decimos todos nos referimos a cada uno de los tópicos tratados relacionados con la democracia desde la primera cumbre y hasta esta última. Para dimensionar la trascendencia de esto solo basta con decir que, hasta este momento, durante el desarrollo del tema democrático en las antiguas reuniones, dentro de los planes de acción no se contemplaban más de 10 puntos al respecto de las labores que deberían desarrollar los Estados miembros, mientras que, en ésta, los compromisos adoptados al respecto del rubro democrático ascendieron a 55 puntos distintos.

Dentro de su declaración inicial, destacaron que “la prevención y el combate a la corrupción son fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho en nuestros países, y que la corrupción debilita la gobernabilidad democrática, la confianza de la ciudadanía en las instituciones y tiene un impacto negativo en el goce efectivo de los derechos humanos y el desarrollo sostenible de las poblaciones de nuestro Hemisferio, al igual que en otras regiones del mundo”¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Compromiso de Lima, Perú, adoptado en la Octava Cumbre de las Américas, documento recuperado el 08 de mayo de 2020, de: http://www.summit-americas.org/viii/compromiso_lima_es.pdf .

¹⁰⁵ *Ídem*.

Nuevamente la Organización consideró a la corrupción como la razón principal de la deficiencia de los gobiernos democráticos actuales. Es por ello que la comunidad regional reafirmó su compromiso con el reconocimiento, adopción y puesta en práctica del contenido de los Tratados Internacionales en la materia, destacando entre ellos la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Otro de los objetivos adoptados que retomaron de la Cumbre de Quebec en 2001 fue la necesidad de contar con un sistema judicial y de impartición de justicia independiente que no solo reconociera las garantías locales de cada país, sino también los compromisos adoptados mediante la aprobación y la adhesión a tratados internacionales en distintas materias. Recordemos que al sistema judicial lo tratan como un contrapeso democrático de control.

Uno más de los puntos retomados de otras cumbres fue el relativo a la educación. En este sentido, la Organización requirió a los miembros que adecuaran, de acuerdo con lo dispuesto por la Agenda Interamericana de Educación, sus sistemas educativos para que adoptaran así, como cimiento cultural en todas las comunidades, la formación cívica y los valores democráticos. Importante es mencionar que dentro de este rubro se incluyó por primera vez en la historia la cultura de la transparencia, con el fin de que la comunidad general pueda contar con consciencia crítica para evaluar de manera objetiva el desempeño de los funcionarios públicos, así como que se incluyó el rubro relativo al desarrollo de campañas de concientización y de participación ciudadana. Dentro de este último subapartado se incorporó la necesidad de contar con la participación y adopción de los valores de comunidades indígenas y pueblos autóctonos.

Un objetivo más que se readaptó de otras cumbres fue el reconocimiento, respeto y protección de los grupos vulnerables en función de dos condiciones de igualdad. La primera de ellas con fundamento en la perspectiva legal, es decir, que todos fueran acreedores a los mismos derechos y, en segundo lugar, una perspectiva de igualdad sustancial, que implica el reconocimiento de que los grupos vulnerables se encuentran en condiciones de desventaja y por ende requieren de un apoyo o

respaldo mayor por parte de la autoridad hasta el momento en que dicha distorsión entre unos y otros desaparezca. Dentro de este rubro se incluyó la equidad de género y la actualización de los sistemas legales para que todos tengan las mismas posibilidades de acceder a los cargos públicos sin ser discriminados.

Uno más de los rubros que readaptaron fue el relativo al fortalecimiento de los sistemas de transparencia anticorrupción en función de la participación de las sociedades civiles y ciudadanos en general, a través de la inclusión de observadores civiles capaces de determinar de manera objetiva el efectivo ejercicio presupuestal de las autoridades y empresas privadas. Además, se retoma la necesidad de contar con sistemas de transparencia y control fiscal digital de las autoridades para reducir la posibilidad de que existan abusos por parte de los funcionarios públicos.

Todos los demás subtemas desarrollados fueron en función de la adopción de medidas anticorrupción, desde medidas de transparencia de los ingresos del Estado, la restricción del ejercicio como funcionarios a quienes hayan sido encontrados culpables por corrupción, transparencia en el otorgamiento de permisos, contratos y concesiones, preferentemente mediante licitaciones y la asistencia de las autoridades de todos los ámbitos y jerarquías para facilitar el acceso a la información y contar con investigaciones acusatorias profesionales por parte de quienes desempeñen dichas funciones.

Ahora bien, la Cumbre también incluyó diversas medidas novedosas, entre las que destacan el compromiso respecto a la protección de periodistas y de cualquier investigador cuyo trabajo sea determinar si existieron conductas de corrupción por parte de cualquier funcionario o ciudadano en general, así como que por primera vez se consideró a las personas morales como sujetos de responsabilidad por corrupción.

El desarrollo de esta Cumbre fue evidentemente enfocado a la gobernabilidad democrática y al combate de la corrupción. Esto se debe a que durante los últimos años la credibilidad y la confianza que emana de esta forma de gobierno se ha ido menoscabando, de acuerdo con la Organización, debido a malos manejos y a la

corrupción de los funcionarios públicos que han dado como resultado un deterioro innegable dentro de la organización política de los Estados miembros. Cabe destacar que establecieron como plazo límite para implementar las recomendaciones adoptadas durante esta sesión el periodo de sesiones ordinarias del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en este año.

Carta Democrática Interamericana

Uno de los productos más trascendentales que han aportado las Cumbres de las Américas en el ámbito de gobernabilidad ha sido sin duda alguna la Carta Democrática Interamericana.

La Carta fue producto de la necesidad de contar con una estandarización regional respecto a lo que se entendía como democracia, esto debido a que desde la Carta de la Organización de los Estados Americanos se hacía referencia a esta forma de gobierno como un elemento esencial sin el cual no era posible el progreso de la comunidad ni la colaboración entre los Estados (particularmente a la democracia representativa), y era justo el contar con la participación de diversos Estados lo que impedía que existiera un consenso entre los miembros respecto a lo que debía entenderse como tal, pues cada uno contaba con una organización jurídico política diversa.

Si bien la Carta Democrática Interamericana fue planeada durante las sesiones de trabajo de la Tercera Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en 2001, no fue la primera en darle prioridad a esa forma de gobierno. El 17 de noviembre de 1988 se celebró en la capital de El Salvador una sesión de trabajo producto de la cual se emitió el Protocolo de San Salvador, que era un documento adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Dentro de este documento establecen lo siguiente: “Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre

determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”¹⁰⁶. Como podemos apreciar, ya desde entonces el documento consideraba al gobierno democrático representativo como uno de los pilares para lograr alcanzar los fines del protocolo, sin embargo, tampoco menciona las características que definen a la democracia.

Otro documento que se refirió a dicha forma de gobierno con anterioridad a la Carta fue el Compromiso de Santiago del año 1991. Durante la vigésimo primera sesión ordinaria el Pleno de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos aprobó ese compromiso debido a que tenía como uno de sus objetivos preservar y fortalecer un sistema internacional democrático “Teniendo presente que los cambios dirigidos hacia un sistema internacional más abierto y democrático no están plenamente asegurados y que, por lo tanto, es indispensable para preservar dichas tendencias positivas, fortalecer y promover la cooperación”¹⁰⁷.

En aras de robustecer el sistema democrático internacional, resultaba indispensable fortalecer la democracia representativa de cada uno de los estados miembros, motivo por el cual dentro del apartado declarativo, destacaron “Su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención.”¹⁰⁸ Si bien además de este rubro también hablaron de su compromiso con el medio ambiente y otros puntos, lo más importante fue que desde entonces se estableció un compromiso producto de los trabajos de la Organización de los Estados Americanos sobre la necesidad de preservar a la democracia, no sólo como base de la participación dentro de las reuniones de la

¹⁰⁶ Protocolo de San Salvador, recuperado el día 10 de mayo de 2020, de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.

¹⁰⁷ Compromiso de Santiago de la Organización de los Estados Americanos, 1991, recuperado el día 10 de mayo de 2020, de: <https://biblioteca.iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/documentos-en-espanol/legislacion-internacional/sistema-interamericano/instrumentos-declarativos/2115-compromiso-de-santiago-con-la-democracia-y-la-renovacion-del-sistema-interamericano-santiago-1991/file>.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p.2.

misma, sino como un elemento esencial del derecho internacional como destacaron dentro de su justificación inicial.

Por otro lado, en 1992 se emitió la Declaración de Nassau, documento que de manera general pactó entre los Estados miembros de la Organización la necesidad de crear mecanismos para ayudarlos a promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, así como garantizar el reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos y garantías de la sociedad de la región.

Por último, en 1993 se emitió la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo. Este documento resultó de bastante trascendencia toda vez que, con fundamento en las disposiciones establecidas dentro de la propia Carta de la Organización, esta cambió su perfil y no solo se comprometió a defender la democracia cuando alguna de ellas estuviera en peligro (criterios demasiado genéricos, subjetivos y hasta entonces indefinidos), sino que además se obligó a apoyar a los Estados miembros a fomentar, desarrollar y actualizar las instituciones democráticas de estos, siempre que así lo requirieran, de acuerdo con el principio de no intervención.

La Carta Democrática Interamericana fue un documento de suma trascendencia debido a que procuró englobar todos los principios, aspiraciones y objetivos que habían sido tratados en los documentos y reuniones anteriores sobre la materia y estructurarlos para contar con un sistema normativo objetivo que resultara no sólo de utilidad para la Organización, sino para los Estados a manera de modelo para tener una base firme respecto a cómo debe de administrarse su gobierno democrático para ser considerado funcional.

En cuanto a su contenido, la Carta Democrática Interamericana contiene un total de 28 artículos, divididos en seis capítulos.

El primero de estos capítulos es el relativo a la democracia y el sistema interamericano. Dentro de este rubro se desglosa una suerte de base axiológica de conformidad con la cual pretenden regular a la democracia. Establece que la democracia es un derecho para los pueblos de América (refiriéndose así a todas las

comunidades que la conforman) y a la vez es una obligación de cada uno de los gobiernos su promoción y defensa, pues se trata de un elemento esencial para lograr el desarrollo social, político y económico de la región. Recordemos que esto último fue planteado desde el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, culturales y sociales.

Es importante destacar el artículo 2 de la Carta, debido a que en esta establece lo siguiente: “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”¹⁰⁹. Este artículo está estructurado en función de dos contradicciones doctrinarias; la primera de ellas es debido a que, a pesar de que en la actualidad el concepto de democracia constitucional está en auge y ha reemplazado el de democracia representativa dentro de los estudios de los nuevos académicos e investigadores, de acuerdo con el criterio de la Organización la democracia que importa es la democracia representativa y no basta con destacar el concepto como uno de los elementos esenciales de la estructura internacional regional dentro de la Carta de la propia Organización, sino que en este nuevo documento también establece que su ejercicio es la base, tanto del estado de derecho, como de los regímenes constitucionales de los Estados miembros. En otras palabras, la Carta Democrática Interamericana establece de manera tajante que la democracia representativa es la que permite la existencia del estado de derecho y de los regímenes constitucionales, colocándose, por ende, como una instancia superior al propio derecho al ser esta la que le otorga su legitimidad, no dentro de los ordenamientos jurídicos, sino dentro de la comunidad que pretenden regular aquellos. Para la Organización de los Estados Americanos la democracia representativa sigue siendo un concepto

¹⁰⁹ Artículo 2, Carta Democrática Interamericana, recuperada el 12 de mayo de 2020 de: https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

superior al de la democracia constitucional que múltiples autores utilizan en la actualidad.

La segunda de estas contradicciones es el hecho de que a pesar de que la doctrina se ha esforzado por etiquetar a la democracia representativa dentro de los sistemas políticos donde la participación se sustituye por la representación, la organización le otorga un matiz sencillo pero sustancioso en donde establece que esta se refuerza y se profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía. En otras palabras, la Organización no radicaliza el concepto de democracia representativa y, al contrario, establece de manera clara que la única manera en que esta puede existir y reforzarse no es de otra forma sino a través de la participación ciudadana; quizá lo único que cabría criticar de dicho planteamiento es el hecho de que, desde una perspectiva demasiado técnica, utilizar el concepto de ciudadanía restringe la posibilidad de participar a cierto sector específico de la comunidad que integra un Estado, lo cual podría considerarse como discriminatorio toda vez que, si bien la mayor parte de los derechos políticos se adquieren al momento de que un individuo adquiere la ciudadanía, la realidad es que no todos ellos se limitan por dicho concepto como es el de reunión y libertad de expresión e incluso de creencias (al menos ideológicamente hablando de manera objetiva). Aunque para los radicales la democracia representativa se encuentra en el polo opuesto al de la participación, la Organización supera estos planteamientos y le otorga un matiz intermedio que, incluso en la actualidad, sigue siendo utilizado sin modificación alguna.

Este apartado de generalidades es quizá el más importante de los seis debido a que es en este en el que se definen los elementos esenciales de una democracia. Dejando a un lado la crítica sobre si está bien utilizado o no el concepto de democracia representativa, dentro del artículo 3 señala cuáles son los elementos esenciales de esta, a saber:

1. El respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales;
2. El acceso al poder y su ejercicio de acuerdo con el estado de derecho;

3. Contar con elecciones:
 - a. Periódicas.
 - b. Libres.
 - c. Justas.
 - d. Sufragio:
 - i. Universal.
 - ii. Secreto.
 - iii. Ejercicio de la soberanía popular;
4. Pluralidad de representantes y organizaciones políticos; y
5. División e independencia de los poderes públicos.

Además de esos 5 elementos esenciales, establece la propia carta que existen componentes fundamentales para el ejercicio de la misma, como son:

1. Transparencia;
2. Probidad y responsabilidad en la gestión pública;
3. Reconocimiento y respeto a los derechos sociales (que ya estaban englobados en el respeto a los derechos humanos dentro de los elementos esenciales pero que sin embargo se reafirma como un componente);
4. Libertad de expresión;
5. Libertad de prensa;
6. Subordinación constitucional de las instituciones públicas; y
7. Respeto al estado de derecho en todos los niveles del ejercicio del poder público.

Además, en este rubro destacan la importancia de contar con partidos y organizaciones políticas pues son un elemento esencial dentro de la democracia,

sin embargo, su participación debe de ser rigurosamente vigilada y transparente, sobre todo en lo que respecta al ejercicio de su presupuesto y financiamiento general para el desempeño de sus funciones.

El segundo de los capítulos es el relativo a la democracia y los derechos humanos. Dentro de este rubro ocurre algo interesante ya que pareciera que la Organización subordina a los derechos humanos respecto a la democracia debido a que establece que: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”¹¹⁰. En otras palabras, señala que el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos no puede existir sin un régimen democrático, pues solo este garantiza esa posibilidad al tratarse de un elemento indispensable para ello, nuevamente, desde una perspectiva técnica doctrinaria radical, una monarquía o una aristocracia (en sentido ideal y no el concepto deteriorado) no son capaces de garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Los demás artículos de este rubro señalan la necesidad de contar con recursos para defender a los individuos o grupos que sientan que fueron afectados en el ejercicio pleno de sus derechos, contando con el respaldo del sistema interamericano para interponer denuncias o realizar peticiones en la materia. Uno más se refiere a la necesidad de eliminar todo tipo de discriminación en aras del ejercicio pleno y universal de esos derechos y, por último, se refieren a la necesidad de contar con sistemas de respeto y protección de los derechos de los trabajadores.

El tercer capítulo es el relativo al desarrollo integral y combate a la pobreza. En este rubro se reiteran los puntos abordados en el Protocolo de San Salvador, pues establece que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes, por lo tanto, es una necesidad el contar con recursos necesarios para combatir la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano. Recordemos que en la Segunda Cumbre de 1998 el tema central fue la educación

¹¹⁰ Artículo 7, *Ibidem*.

y la democracia, motivo por el cual dentro de este documento no omitieron el mencionar la necesidad de contar con medidas de alfabetización debido a que fue uno de los compromisos adoptados desde entonces, pues consideran que “La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos”¹¹¹.

Curiosamente dentro de este apartado se incluyó también la necesidad de contar con medidas para la preservación del medio ambiente, sin vincularlo directamente con la explotación de recursos naturales y la producción de diversas materias de índole o de impacto principalmente económico.

El cuarto capítulo es el relativo al fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática. Resulta interesante debido a que es el que destaca el rol activo por parte de la Organización en cuanto a la protección y promoción de la forma de gobierno democrática en la región. Cuando un Estado miembro sienta que alguno de sus procesos políticos institucionales democráticos corre riesgo, o bien, que el legítimo ejercicio del poder dentro de un Estado corra peligro, puede solicitar a la Organización a través del Secretario General o del Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para fortalecer y preservar su democracia, entre las que destacan realizar visitas u otras gestiones con el fin de tener un panorama sobre la situación y en función de ello tomarán las medidas necesarias. Además, establece que mientras el conflicto persista dentro del gobierno de uno de los Estados, este se encontrará imposibilitado para formar parte de las reuniones de la Asamblea General y demás grupos de trabajo. Si el conflicto persiste, la Asamblea General podrá suspender al Estado en cuestión hasta en tanto no dirima sus conflictos internos. El levantamiento de la suspensión solo será posible con el voto a favor de dos terceras partes de los Estados miembros.

El quinto capítulo es el relativo a la democracia y las misiones de observación electoral. Recordemos que la organización cuenta con la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, y es una de sus funciones el realizar misiones de

¹¹¹ Artículo 16, *ibidem*.

observación electoral siempre que alguno de los Estados miembros así lo soliciten. Si bien la Organización reconoce la obligación y responsabilidad directa de cada uno de los miembros por llevar a cabo sus propios procesos electorales, estos cuentan con la opción de solicitar la asistencia de aquella para garantizar la certeza tanto de los propios procesos como de sus resultados, a través de las llamadas misiones especiales.

Por último, el sexto capítulo se refiere a la promoción de la cultura democrática. De acuerdo con este apartado, la Organización se compromete a continuar con la elaboración de programas, actividades, consultas y ser la sede de discusiones y sesiones de colaboración para promover los valores democráticos con la finalidad de permitir a todos los Estados miembros el mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de sus comunidades. Dentro de este apartado los gobiernos se comprometieron a respetar la participación plena e igualitaria de mujeres y grupos minoritarios dentro de la organización política del Estado.

La Carta Democrática Interamericana se volvió un referente no solo para la región, sino para todo el mundo respecto a la manera en que debían de impulsarse medidas con el fin de conseguir que la gobernabilidad no fuera un impedimento para el progreso de múltiples Estados miembros de una organización internacional. Recordemos que incluso en la actualidad no han modificado el concepto de democracia representativa, uno de los motivos por los cuales desde su creación el representante de Venezuela hizo una reserva al respecto pues consideraron al concepto limitado y restrictivo.

Aun cuando pareciera que la trascendencia del documento solo se limitó a su promulgación, lo cierto es que a partir de su entrada en vigor la Organización tuvo diversas intervenciones en situaciones donde la democracia se encontraba en riesgo en algunos de los Estados miembros, así como que dio lugar a al menos un documento más referente a la democracia.

Declaración de Santiago sobre Democracia

Como lo mencionamos con anterioridad, a pesar de que la Carta Democrática Interamericana fue desde 2001 y es hasta en la actualidad el documento base de la regulación democrática por parte de la Organización, cierto también es que no fue el último documento expedido en la materia. Ese lugar le corresponde a la Declaración de Santiago sobre la Democracia, la cual fue expedida dos años después a la Carta, el 10 de junio de 2003.

En este documento los miembros de la Organización buscaron dar un paso hacia delante rumbo a la toma de decisiones políticas fundamentales encaminadas a fortalecer el orden democrático. Esto se debe a que a pesar de que habían emitido la Carta Democrática Interamericana, la realidad de muchos de los países miembros era que no contaban con las condiciones necesarias para asegurar que el ambiente democrático que se desarrollaba en sus territorios fuera suficiente para garantizar el progreso de tanto su país como de la región. Debido a ello, la Organización decidió emitir una Declaración en donde los Estados miembros se comprometieron a tomar medidas precisas con el fin de reducir las diferencias de condiciones óptimas democráticas entre unos y otros países.

Al efecto, la Declaración señala la necesidad de contar con “una Agenda de Gobernabilidad para el Hemisferio que contemple los desafíos políticos, económicos y sociales y permita fomentar la credibilidad y la confianza ciudadanas en las instituciones democráticas”¹¹². Como podemos apreciar, incluso para la Organización, la falta de confianza y credibilidad ciudadana ya constituía el conflicto esencial dentro de los gobiernos democráticos de la región desde el año 2003.

Para evitar que esa desconfianza aumentara, la Organización estableció que era necesario fortalecer aún más el sistema de partidos de los Estados, con el fin de

¹¹² Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas, recuperado el 12 de mayo de 2020, de: http://www.oas.org/xxxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf.

que estos siguieran siendo los intermediarios por excelencia entre las demandas ciudadanas y las democracias representativas. Esto a su vez implica la necesidad de contar con la modernización de las instituciones del Estado, así como del sistema judicial, en particular el de acceso a la justicia. Esta última disposición se incluyó debido a que requerían de medidas más firmes anticorrupción.

Otros de los objetivos básicos de superación establecidos en la declaración fueron la pobreza, desnutrición, hambre y exclusión social; en este apartado destacaron que la propia Carta estableció que estas condiciones son impedimentos para la consolidación de la democracia, motivo por el cual era necesario erradicarlos con la implementación de políticas dirigidas específicamente a dichos rubros. Por último, estableció como obligación para los Estados la inclusión de los pueblos originarios en la toma de decisiones políticas fundamentales, así como el combate contra la desigualdad y la inequidad de género y la discriminación de cualquier tipo.

Como podemos apreciar, a pesar de que la Carta Democrática Interamericana ya había mencionado algunos de estos rubros, fue necesario contar con un documento más que reforzara su contenido debido a que a dos años de su promulgación, no habían surgido cambios favorables respecto a la mejora de los gobiernos democráticos de la región, a grado tal que fue necesaria la creación de un plan hemisférico de fomento democrático.

Misiones Especiales de la Organización de los Estados Americanos

Además de los documentos que adoptó a manera de planes de acción y programas de desarrollo hemisférico, la Organización también ha realizado una multiplicidad de acciones directas para fortalecer, respaldar y procurar la estabilidad del gobierno democrático en diversos Estados miembros.

Si bien el tema democrático le compete a la Secretaría para el Fortalecimiento Democrático, esta a su vez cuenta con el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales. Entre sus múltiples funciones destacan: monitoreo de las acciones de naturaleza política dentro de los Estados miembros; emisión de alertas y boletines en casos de emergencia o en posibles casos de

amenaza a la estabilidad política; celebración de sesiones informativas respecto a la evolución de los fenómenos políticos con la Secretaría General a efecto de incluir nuevos tópicos en futuras sesiones de trabajo colectivas; Construcción de modelos de desarrollo en función de las condiciones vigentes para la creación de medidas a mediano y largo plazo ; y asistencia en el fortalecimiento de las instituciones democráticas en situaciones de alerta temprana tanto entre los Estados miembros como dentro de la propia Organización.

Entre las labores de promoción y consolidación democrática por parte de la Organización, destaca la celebración de una sesión extraordinaria cuando el Presidente de Ecuador Jamil Mahuad fue destituido de su cargo en el año 2000. Al efecto, la Organización condenó firmemente las acciones perpetradas en contra del legítimo gobierno electo, fomentando el rápido restablecimiento del orden democrático constitucional dentro del país. Luego de la reinstauración del orden, la Organización funcionó como mediadora durante el diálogo sostenido entre el gobierno y la ciudadanía general en temas económicos, políticos y sociales que los afectaban en ese momento, todo en función de las investigaciones objetivas realizadas por la misma.

Otra de las acciones desempeñadas para el fortalecimiento de la democracia ocurrió también en el año 2000 cuando la Organización realizó labores de coordinación del diálogo entre los diversos bloques políticos en Perú, luego de haber vivido un proceso electoral con bastante controversia, situación que terminó con la adopción de una reforma política democrática dentro de dicho país.

Quizá uno de los casos más complicados que ha enfrentado la Organización ha sido el caso de Haití. Este país vivió una crisis política desde la década de los 90, sin embargo, no fue sino hasta mayo del año 2000 cuando producto de unas controversiales elecciones de naturaleza legislativa el país perdió la poca estabilidad política que mantuvo hasta entonces. Fue tan complicada la posibilidad de restituir la normalidad a partir del diálogo y los trabajos de los diversos sectores democráticos de la Organización que, en el año 2002, solicitaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que realizara una visita para evaluar de

manera objetiva que tan funcional es el respeto y ejercicio de los derechos humanos en ese Estado.

La última intervención que ha tenido la Organización respecto a temas democráticos ocurrió durante este año 2020, cuando se pronunció respecto de los diversos eventos ocurridos en la República Bolivariana de Venezuela. Ya desde 2019 condenaba firmemente las violaciones a los derechos humanos cometidos en dicho país, donde se incluyó pero no se limitó a las figuras de tortura, detenciones ilegales, desaparición forzada y atentado contra la satisfacción de necesidades de primer nivel de su comunidad; sin embargo, en 2020 emitió un documento específicamente para condenar el uso de la fuerza por parte de Nicolás Maduro contra los integrantes de la Asamblea Nacional, impidiendo con ello que se pudiera elegir por vías democráticas una Junta Directiva.

Al efecto, la Organización hizo un llamado a las autoridades venezolanas para que celebraran un proceso electoral bajo los principios de libertad, justicia y transparencia “con un Consejo Nacional Electoral y un Tribunal Supremo de Justicia renovados, que gocen de autonomía e independencia y que se cuente con la presencia de observadores internacionales independientes”¹¹³.

Cabe destacar que debido a esta condición, Antigua y Barbuda no reconoce ninguna resolución ni a ningún representante que actúe en nombre de Venezuela; negándose a adoptar cualquier documento cuya mayoría para obtener su aprobación haya sido obtenida gracias al voto de dichos individuos.

¹¹³ Resolución sobre eventos recientes en Venezuela, aprobada por el Consejo Permanente de la OEA, recuperado el 12 de mayo de 2020, de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-001/20 .

Perspectiva social internacional

Si bien es cierto que el análisis de las Cumbres internacionales organizadas por la Organización de los Estados Americanos ya nos permite vislumbrar cuál es el sentido que tiene la opinión pública respecto a la estructuración de los gobiernos de cada nación, así como a la satisfacción o insatisfacción que estos generan en su comunidad, a su vez, esta institución y muchas otras de carácter internacional se auxilian de cierto tipo de estudios de opinión pública que les permite definir de manera más certera la agenda de trabajo y los temas que deben considerarse como prioritarios. Uno de estos estudios es el anteriormente mencionado Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, patrocinado por la Organización de las Naciones Unidas, pero que no llega a profundizar en mayor medida en la opinión colectiva de la comunidad que conforma al elemento personal de los Estados. Otro de ellos, que además es utilizado como referencia para la propia Organización de los Estados Americanos, es el Latinobarómetro.

Latinobarómetro

La Corporación Latinobarómetro es una organización no gubernamental sin fines de lucro que tiene su sede principal en Santiago, Chile. Se trata de una organización de evaluación estadística que comenzó sus funciones en 1995, siendo uno de los primeros países estudiados México. Sus estudios son primordialmente anuales, aunque han existido periodos en los que por diversos motivos no pudieron presentar los datos recopilados de inmediato y tuvieron que esperar varios años para hacerlo. Su financiamiento depende directamente de aquellos países que deseen colaborar de manera voluntaria, así como de aquellas instituciones interesadas en la recopilación de este tipo de datos, entre los que destacan el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto de Integración de América Latina y el Banco de Desarrollo de América Latina. Además de contar con análisis estadísticos anuales cuentan con un banco de datos de opinión de carácter digital que se erige como el segundo banco de datos más utilizado en América latina, sólo detrás de la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey).

Los datos más recientes presentados por este estudio fueron los relativos al año 2018. La evaluación se realizó en 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Cuatro son los tópicos esenciales que abordó el estudio: economía, seguridad, calidad de vida y por supuesto democracia. La razón del por qué priorizamos este estudio respecto de muchos otros es debido a su carácter regional que analiza de manera directa el fenómeno democrático en el continente y en la comunidad de la que el Estado mexicano es parte, así como el hecho de que se trata de análisis de carácter anual, a diferencia del realizado por la Encuesta Mundial de Valores cuya presentación de datos se realiza cada tres años.

Análisis de resultados

Debido a que la prioridad dentro de nuestro trabajo es el tema de la democracia, a pesar de que el estudio aborda muchos otros temas, únicamente nos enfocaremos en aquel, haciendo referencia breve tanto a los datos obtenidos por México, así como aquellos países que se encuentren en casos extremo, únicamente para tener un marco de referencia externo respecto a la condición de la opinión en México actualmente sobre la aprobación de la forma de gobierno democrática.

Si bien es cierto que los estudios de carácter estadístico muchas veces no nos ayudan a comprender de manera clara cuál es la realidad que se vive en cada región, cierto también es que nos ayudan a vislumbrar una perspectiva general respecto a lo que la comunidad desea o aquello que valora y pondera.

Cabe destacar que ya desde hace años y estudios anteriores, la gobernabilidad de los Estados latinoamericanos no ha hecho más que deteriorarse, salvo en algunos momentos en los cuales ha logrado recobrar parte de la confianza de la comunidad, pero como regla general su respaldo ha ido en declive. Prueba de esto se encuentra en el estudio de 2018, que reveló que la comunidad considera en su mayoría que sus países se encuentran estancados en cuanto a su desarrollo¹¹⁴ (48%) e incluso que están sufriendo un retroceso (28%), opinión que supera a la de aquellos que consideran que su país está progresando (20%), un margen de diferencia sin precedentes. De acuerdo con esos datos, la ausencia de puntos a favor es un reflejo innegable del malestar general que viven los latinoamericanos. Al efecto, México solo obtuvo 14% a favor de que el país está progresando.

Reiteramos el hecho de que, a pesar de que la opinión pública mencione que no existe desarrollo alguno respecto a su país, no significa que no lo haya. Muchas veces la opinión contenida en este tipo de estudios es visceral y los encuestados se dejan llevar por la inconformidad y descontento que tienen sobre a su calidad de

¹¹⁴ Latinobarómetro, 2018, p. 4.

vida o por motivos diversos de carácter subjetivo. En cualquiera de los casos, lo que sí refleja es inconformidad con la manera en que se administra el Estado, o bien, con la manera en que su calidad de vida no mejora en las condiciones de su país en la actualidad.

De acuerdo con esta etapa del estudio, las problemáticas prioritarias según la comunidad latinoamericana son la economía y la delincuencia, superando y dejando en segundo plano a la corrupción y a la política.

El análisis realizado por Latinobarómetro respecto a la democracia fue en función de dos puntos de partida: el de la ausencia de percepción de progreso y el de la falta de respaldo.

Cabe destacar que la inconformidad con el gobierno democrático no ha sido perpetua. De acuerdo con el estudio, el respaldo a esta forma de gobierno y su aprobación alcanzó los puntos más altos en 1997 y en 2010. El primero de los casos fue debido a que para la región fue una época de apertura a la competencia política, en donde las hegemonías comenzaban a diluirse a niveles suficientes para considerar que existía una verdadera competencia o contienda política en función del mérito de los candidatos. Por otro lado, el segundo caso fue luego de que los Estados lograran alcanzar cierta estabilidad económica y política, incluso en contra de las condiciones de desaliento provocadas por la crisis financiera del *subprime* de 2008. Sin embargo, los resultados no pudieron mantenerse y desde entonces y hasta la fecha ha existido un declive constante respecto al respaldo de la comunidad sobre sus gobiernos.

Todo esto deja constancia de que “la democracia está en serios problemas, es un hecho desde hace años, es lamentable que sólo ahora cuando afloran sus manifestaciones más evidentes, se llame a la alarma y a una toma de consciencia de aquello. No sólo Latinobarómetro, sino muchos otros estudios dieron alerta temprana sobre lo que está sucediendo”¹¹⁵.

¹¹⁵ *Ibidem*, p.14.

Aunado a lo anterior, la indiferencia de la comunidad respecto a la democracia como el mejor régimen para la administración de los elementos del Estado ha seguido en aumento, llegando a un 28%, número alarmante considerando que tan solo en 2010 el porcentaje equivalía al 16%. Esto es un testimonio claro de un fenómeno que ha ido ocurriendo a través del tiempo: los integrantes del elemento personal del Estado cada vez están más decepcionados con la forma de gobierno en sus países y prefieren dedicarse a la satisfacción de necesidades inmediatas e individuales que apoyar a determinado grupo político; la ciudadanía está en una perpetua búsqueda por aislarse de la política, de la democracia y por poner en tela de juicio el funcionamiento y la utilidad de sus instituciones. Esto se ve reflejado en la falta de respaldo en favor de los diversos bloques políticos dentro de un Estado, así como en la disminución del ejercicio del derecho al voto. Cabe destacar en este último rubro que existen países donde, al contrario de este estándar, el ejercicio del derecho al voto continúa en aumento, pero las preferencias políticas no se definen por otra cosa que no sea el denominado voto de castigo, aislándose de la vida política una vez que concluyen los procesos electorales.

En el caso de México, el respaldo a la democracia se mantuvo en 38% desde el estudio realizado en el año 2017, siendo superado por más de la mitad de las opiniones en función de la indiferencia respecto al tipo de régimen de gobierno. Es interesante mencionar que el país que obtuvo los resultados más altos en favor del gobierno democrático fue Venezuela con 75% de respaldo.

En cuanto al perfil de los individuos que apoyan a la democracia, de acuerdo con los datos recopilados se trata de hombres de clase media, con un nivel de educación superior, así como una edad que oscila entre la mediana edad y la senectud, que cuenta con un nivel económico medio, que posee y sabe utilizar redes sociales, bienes, aprueba el gobierno, es dueño de un negocio o es un ejecutivo intermedio, ejerce su derecho al voto y su ideología política responde al modelo de derecha e izquierda¹¹⁶.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 30.

Uno de los planteamientos más interesantes realizados fue el tratar a la democracia como el mejor de los sistemas políticos, exceptuando a todos los demás, es decir, tratar a la democracia como la mejor de las formas de gobierno por lo negativas que son las demás, aceptando con esto todos los bemoles de la primera. En este caso el apoyo a la democracia en la región cayó 5% pasando de 70% a 65%. Si bien el apoyo de la mayoría sigue siendo en favor de la democracia, no deja de ser un testimonio de como el deterioro de la democracia se ha ido generalizando cada vez más, reduciendo con ello las bases del apoyo ciudadano en favor de las instituciones de gobierno.

Otro testimonio de lo anterior es el hecho de que solo el 5% de la comunidad encuestada considera que viven en una democracia plena, siendo los más quienes consideran que viven en democracias con pequeños y con grandes problemas. Estamos hablando de un 95% del total de los encuestados que consideran que no viven en una democracia plena y de un 68% que considera que la democracia tiene problemas. En el caso de México, 11% de la comunidad encuestada considera que no vivimos en democracia, 48% que vivimos en una democracia con grandes problemas, 19% considera que vivimos en una democracia con pequeños problemas, 5% considera que sí vivimos en una democracia plena y 17% no entiende la pregunta o no sabe lo que es una democracia.

Estos datos resultan sumamente trascendentales pues se trata de información que da fe de “la crítica masiva de los ciudadanos de la región a sus democracias, que no parece estar presente en la agenda informativa de los países, ni en el discurso de los líderes de la región.”¹¹⁷ De esta manera los datos de este tipo de estudios estadísticos revelan “aspectos ocultos de la opinión pública, permitiendo la identificación temprana de comportamientos”¹¹⁸.

Es interesante apreciar como para la comunidad latinoamericana la democracia ha entrado a una etapa de politización, a pesar del desprestigio que sufren en la actualidad precisamente las instituciones de esta naturaleza (en particular las de

¹¹⁷*Ibidem*, p.33.

¹¹⁸ *Ídem*.

representación y ejercicio del poder). Lo interesante es el hecho de que la comunidad culpa como regla general a la democracia y por eso su perspectiva respecto a la misma sigue esta ruta de deterioro, en otras palabras, la comunidad castiga a la democracia por los actos cometidos por sus representantes, por quienes ejercen el poder.

Llegan incluso más lejos, pues quienes sólo cuentan con educación básica no tienen interés real en la forma de gobierno y reconocen que les da igual el régimen que los administre. Se trata de un contingente regional de alrededor de doscientos millones de individuos con capacidad de votar que se aísla de la representación de los partidos políticos, buscando líderes individualizados que tengan “la varita mágica para solucionar los problemas.”¹¹⁹ Esta es una de las mayores razones por las cuales han llegado al poder en la región sujetos que no son más que líderes políticos, quienes muchas veces crean su propia institución de respaldo político o bien que constituyen toda la estructura de ejercicio del poder y de su gobierno en función de ellos mismos. La gente ha dejado de confiar en las instituciones y prefiere dejarse llevar por líderes, aun cuando no están suficientemente preparados para gobernar un Estado.

De esta forma la democracia se ha ido polarizando en función de criterios políticos, resumiéndose en una simple situación: los individuos solo apoyan a la democracia cuando es el grupo político al que respaldan el que se encuentra en el poder, es decir, no la apoyo por reconocer el funcionamiento del sistema político y el funcionamiento de las instituciones, sino por estar encabezados por el individuo o por el grupo con el que me identifico.

Ya conocimos los valores obtenidos en función de la aprobación de la democracia, ahora le toca el turno a la satisfacción con ella. Por supuesto que sus valores son directamente proporcionales con el descontento generado en contra de la institución. “La crisis de la democracia en América Latina se refleja muy bien en este indicador de desempeño donde aumentan de un 51% en 2008 a 71% en 2018 los

¹¹⁹*Ibidem*, p. 22.

insatisfechos, una década de disminución constante y continua de satisfacción con la democracia”¹²⁰.

Al efecto, el país con el decaimiento más grande fue Brasil, alcanzando un máximo de satisfacción del 9%. A pesar de que las elecciones presidenciales generalmente favorecen la satisfacción con la democracia, sobre todo cuando existe una transición política de alternancia partidista, debido a que entonces en México aún no asumía el cargo de presidente el ganador del proceso electoral, los números se mantuvieron intactos, logrando alcanzar un deplorable 16% de apoyo y satisfacción. En la actualidad, las elecciones presidenciales ya han dejado de ser una “inyección de vitalidad segura para la democracia”¹²¹. Esto se debe a que a pesar de que obtenga el triunfo el candidato de preferencia de la mayoría calificada, estos se desentienden de la política de su país tan pronto concluye el periodo electoral. Si bien pueden hacer crítica al ejercicio del poder público, lo hacen desde una perspectiva ajena, aislada a cualquier preferencia política.

En cuanto a la pregunta de para quién se gobierna, los resultados de México fueron arrasadores pues obtuvieron 88% en favor de que el gobierno democrático funciona para grupos poderosos en su propio beneficio. Esto nuevamente refleja el descontento de la población general con la manera en que quienes ejercen el poder han desempeñado sus funciones, siendo casi la totalidad de los individuos quienes creen que no se gobierna para la comunidad en general sino sólo para unos pocos. Solo Brasil obtuvo un índice más alto en este rubro, siendo el 90% de los encuestados quienes creían que la democracia gobernaba en favor de grupos poderosos. Esto es un testimonio claro que respalda el hecho de que en dicho año ambos países eligieron como presidentes a individuos que se encuentran fuera del sistema de competencia política ordinario, es decir, que se trata de países donde la figura de la representación partidista ya perdió su prestigio buscando figuras de representación y ejercicio del poder no en candidatos plenamente institucionalizados sino en líderes populares.

¹²⁰*Ibidem*, p. 34.

¹²¹*Ibidem*, p. 38.

En cuanto a la distribución de la riqueza no es de sorprender que sus índices sean similares a los relativos al rubro de para quién se gobierna. En el caso de México solo el 12% de la población encuestada considera que existe una justa distribución de la riqueza. Estos datos, curiosamente ocurren al mismo tiempo que los indicadores del coeficiente de Gini¹²² han demostrado que ha disminuido la brecha económica entre los ricos y los pobres de la región.

Respecto a la aprobación del gobierno, esta sigue la misma línea que los dos valores anteriores, siendo México el segundo país con el índice más bajo con un 18% de aprobación. Por supuesto que este valor podrá variar en función de que se encueste a individuos una vez que entre en funciones el nuevo gobierno, la llamada luna de miel, en donde el apoyo de la comunidad al nuevo presidente electo eleva la aprobación a números desproporcionados con el rango promedio, por ejemplo, Costa Rica que tuvo nuevo presidente electo en funciones en 2018 y registró una aprobación a su gobierno del 53%¹²³. Con excepción de Costa Rica y Chile, el resto de los países demuestran un declive en el valor de aprobación del gobierno, lo que representa nuevamente un declive en la aprobación de la administración política democrática, “No estamos hablando de un gobierno, sino de gobiernos de 18 países que sufren del mismo mal”¹²⁴. A pesar del aumento en educación y servicios públicos, la sociedad considera que existe una deficiencia en el cumplimiento y ejercicio mínimo de las garantías sociales y en donde a pesar del crecimiento económico de la región, no existe satisfacción en dicho rubro debido a la pésima y desproporcionada distribución de la riqueza.

Es turno de abordar quizá el más subjetivo de todos los tópicos analizados por el estudio pero que es quizá el que, si bien no define verdades absolutas, sí sirve para conocer la tendencia que existe respecto a la aprobación, aceptación y funcionamiento de la democracia; nos referimos al rubro de la confianza. Sin embargo, la evaluación de la confianza realizada por el estudio no se reduce

¹²² El coeficiente de Gini es una escala creada por Corrado Gini en donde en función del crecimiento poblacional y del índice de ingresos promedio de una región se puede determinar, entre otras cosas, cuál es el rango de la brecha diferencial entre los ingresos de los más y los menos acaudalados.

¹²³ *Ibidem*, p.45.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 46.

únicamente a la gobernabilidad de los Estados, sino que además califica el nivel de confianza interpersonal y el relativo a múltiples instituciones tanto de naturaleza pública como privada, entre las que destacan la iglesia, el ejército, los medios de comunicación y diversas autoridades como los legisladores, las instituciones electorales, los funcionarios judiciales y los partidos políticos.

En lo que respecta a la confianza de la sociedad en relación a las instituciones públicas que ejercen el poder público, los índices regionales son demasiado bajos. El poder judicial cuenta con un 24% de confianza, el poder ejecutivo cuenta con un respaldo del 22% y el poder legislativo cuenta con un 21% de confianza. Casos especiales que merece la pena destacar son las instituciones encargadas de los procesos electorales y los partidos políticos, siendo las primeras quienes obtuvieron un índice de confianza incluso mayor a los demás poderes públicos alcanzando una media de 28% de aprobación, mientras que los partidos obtuvieron el valor más bajo de confianza con tan solo 13% a su favor¹²⁵.

En cuanto a los valores obtenidos en México, a pesar de también encontrarse muy por debajo del 50%, el poder judicial obtuvo 23% de confianza, apenas por debajo del rango medio anual. Respecto al poder ejecutivo, México obtuvo 16% de confianza a favor de este, quedando seis puntos por debajo de la media. En lo concerniente al poder legislativo, curiosamente México logró colocarse por encima de la media por un punto con 22% de confianza. Ahora bien, la confianza en la institución encargada de los procesos electorales en México obtuvo 30%, quedando dos puntos por encima de la media regional, sin embargo, los partidos políticos obtuvieron apenas 11% de puntos de confianza a su favor, quedando incluso por debajo de la media regional por dos puntos.

Estos números, a pesar de provenir de una fuente plenamente subjetiva, se encuentra enormemente vinculada con la aprobación que tiene el ejercicio del poder público en un Estado. En diez años, la confianza en las instituciones públicas ha caído 23%, cifras por demás alarmantes pues demuestran el deterioro de la figura dentro de la consciencia colectiva latinoamericana. Los partidos políticos que son la

¹²⁵ *Ibidem*, p. 47.

base de la estructura representativa de la mayoría de los países siguen perdiendo credibilidad a pasos agigantados, quedando solo dos puntos por debajo del mínimo histórico obtenido en 2003 con tan solo 11% de aprobación y confianza, luego de la crisis económica producto del quiebre de la bolsa y del mercado asiático. Estos índices demuestran lo vulnerable que es la institucionalización actual y lo fácil que puede resultar influenciarla desde una perspectiva ajena a la estructura de ejercicio del poder ordinaria. “El desencanto con la política ha llevado a la fragmentación de los partidos, a la crisis de la representación y a la elección de líderes populistas. Estos datos dan cuenta de la crisis en que se encuentran los sistemas políticos de la región donde nadie es campeón”¹²⁶.

Es así como, desde una perspectiva jurídicamente objetiva, a partir del análisis de las tendencias del año pasado podemos asegurar que no se trata propiamente de una crisis democrática, por lo cual no vamos a encontrarnos con movimientos armados o revoluciones que derroquen al sistema actual como ocurría durante los dos siglos pasados. Más bien se trata de un deterioro ligero pero perpetuo respecto a la credibilidad del operar de los actores del ejercicio del poder público. En otras palabras, se trata de una problemática del sistema político. Prueba de ello es el constante asenso de líderes populistas al poder y México, en el año 2018, no fue la excepción. Esto produce un fenómeno paradójico peculiar pues mientras el deterioro real lo sufren las instituciones democráticas, la figura de los representantes políticos continúa actuando de manera cotidiana en el ejercicio de sus funciones sin alteraciones de facto. Es sencillo justificar esto debido a que, desde una perspectiva causalista es, en primer lugar, el sistema de ejercicio de poder “democrático” el que legitima y permite que este tipo de abusos ocurran y que, incluso a la fecha, permanece inmaculado precisamente por precaución y temor a que se pierda el *status quo* que aún nos enorgullecemos de tener, jurídicamente hablando. La sociedad a pesar de que desconfía de los partidos y de las instituciones públicas, confía ciegamente en que un líder llegará con una varita mágica a resolver los problemas que aquejan al Estado, en particular el relativo a la desigualdad en

¹²⁶*Ibidem*, p. 52.

cuanto a la distribución de la riqueza en la región. Quizá culpan a la democracia por la representación debido a que la base en función de la cual se constituyó esta forma de gobierno no fue una plenamente democrática, sino una ficción que adquirió ese nombre pero que en realidad no es más que una república de gobiernos representativos.

Casos relevantes sobre resoluciones en el ámbito de la democracia

Si bien la Organización de los Estados Americanos ha celebrado las Cumbres en donde ha abordado el tema democrático y ha realizado labores de fomento para la democracia en diversos Estados parte, estos actos se han reducido, en su mayoría, a eventos de carácter institucional administrativo.

Sin lugar a dudas, se trata de eventos que han trascendido en el ámbito formal de acuerdos y convenios internacionales.

Resulta imposible apreciar los logros y el progreso alcanzado en materia de defensa y fomento de la democracia en la región por parte de la Organización, sin volver la mirada hacia los órganos dependientes de ella enfocados en la protección de los Derechos Humanos. Al efecto, son dos las instancias principales encargadas de ello: la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Aunque los dos se vinculan de forma directa con la Organización, la Corte es un órgano autónomo encargado de velar por la aplicación e interpretación del contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los casos de su competencia, de acuerdo con lo establecido por la propia Convención y por el Estatuto de la Corte. Gracias a la intervención de esta, se han llevado a cabo múltiples modificaciones en legislaciones locales, pero también emite opiniones consultivas cuando los Estados parte así lo solicitan, en donde facilitan la aplicación de determinada norma local en función de las disposiciones contempladas por la Convención.

La labor de la Corte no se reduce a la protección en materia de Derechos Humanos. En muchas ocasiones, el contenido de sus resoluciones trasciende la materia y se involucra de lleno en otros tópicos que, aun cuando se relacionan de una u otra forma con la materia de Derechos Humanos, también hace patente a las autoridades de los Estados la necesidad de readecuar sus instituciones, no sólo para promover y proteger el contenido de la Convención, sino también para

fomentar la existencia de gobiernos democráticos plenos o adecuados y acorde a las necesidades sociales e internacionales.

Caso Gelman vs Uruguay

Uno de los casos más emblemáticos para Uruguay fue el conocido caso Gelman, o Gelman vs Uruguay.

Los hechos que dieron pie a este asunto ocurrieron en el marco de la aplicación del Plan Cóndor. Este fue un movimiento impulsado por Estados Unidos de América, enfocado en suprimir a los gobiernos de izquierda o de inclinación socialista que pudieran surgir en el continente americano como medida de prevención, luego de la llamada Guerra Fría. Entre los Estados involucrados se encontraron Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, de manera preponderante, es decir, los países con regímenes dictatoriales del Cono Sur.

Como consecuencia de este fenómeno, se aplicaron políticas restrictivas y contundentes en contra de los individuos que se opusieran al régimen político de dichos Estados, utilizando sistemas de inteligencia y el respaldo de las fuerzas armadas para suprimir a los opositores, siendo la deportación y la desaparición forzada las más comunes formas de proceder en contra de aquellos.

En este orden de ideas, el 8 de diciembre de 1977, María Claudia García Iruretagoyena fue retenida por un grupo armado en Buenos Aires y deportada a Uruguay. Debido a que se encontraba en etapas finales de su embarazo, esta dio a luz a una niña que fue posteriormente registrada como propia por uno de los miembros de las fuerzas armadas.

Ya que el Plan Cóndor estaba respaldado por las instituciones uruguayas, a los casos relativos a desaparición forzada les aplicaban la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, por virtud de la cual los crímenes cometidos por los miembros de la policía y de las fuerzas armadas del Estado uruguayo caducaban, siempre y cuando fueran cometidos hasta el 1 de marzo de 1985.

Debido a que el caso de María Claudia había ocurrido en 1977, las instituciones del Estado de Uruguay aplicaron la Ley de Caducidad, por lo que los crímenes de desaparición forzada y privación de la identidad personal cometidos, tanto en contra de María Claudia como de su hija, se entendían como vencidos para proceder en su contra. A pesar de que la Ley de Caducidad se sometió a referéndum en 1989, el voto favoreció a que esta permaneciera vigente. En 2009, volvería a celebrarse un plebiscito para retirar la vigencia de la ley, sin embargo, no lograrían aprobar la reforma tampoco, permaneciendo activa.

A pesar de que durante años la familia Gelman no había obtenido resultados favorables, luego del cambio de régimen y de una serie de procesos jurisdiccionales locales se excluyó al caso de los sujetos a la Ley de Caducidad, por lo que se reinició la búsqueda de María Claudia, toda vez que la desaparición forzada es un delito continuado hasta en tanto se encuentre a la persona o sus restos, esto último en caso de deceso. Sin embargo, el caso se elevó para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos conociera al respecto.

El 9 de marzo de 2007 se aprobó el informe de admisibilidad. El 24 de abril de 2010 los representantes presentaron ante la corte su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, el 12 de agosto del mismo año contestó el Estado, y, el 24 de febrero de 2011, se emitió una sentencia sobre el asunto.

En la resolución, la Corte reafirmó que el Estado era responsable de la desaparición forzada de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman, así como de la supresión y sustitución de identidad de María Macarena Gelman García, hasta el momento en que determinó su verdadera identidad, por lo que, hasta entonces, violaron sus derechos a la vida, integridad personal, reconocimiento de la personalidad jurídica, a la libertad personal, al nombre, a la nacionalidad y a los derechos de las niñas y los niños.

Si bien pudiera parecer a primera vista que dicha resolución se asemeja en condiciones a lo ocurrido con el Caso Radilla Pacheco en México, lo más trascendental se encuentra en los párrafos 238 y 239 de aquella, y en el voto concurrente del Juez Eduardo Vio Rossi. Esto se debe a que, en esos apartados, la

resolución se enfoca en hacer una crítica a las figuras de participación democrática dentro de los Estados, algo que respalda Rossi en su argumento.

El texto señala que “El hecho de que la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional. La participación de la ciudadanía con respecto a dicha Ley, utilizando procedimientos de ejercicio directo de la democracia -recurso de referéndum (párrafo 2° del artículo 79 de la Constitución del Uruguay)- en 1989 y -plebiscito (literal A del artículo 331 de la Constitución del Uruguay) sobre un proyecto de reforma constitucional por el que se habrían declarado nulos los artículos 1 a 4 de la Ley- el 25 de octubre del año 2009, se debe considerar, entonces, como hecho atribuible al Estado y generador, por tanto, de la responsabilidad internacional de aquél.”¹²⁷

Todavía más lejos la resolución determina lo siguiente:

“La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias

¹²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gelman vs Uruguay*. Sentencia de 24 de febrero de 2011, p. 69, recuperada el 10 de julio de 2021, de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf.

democráticas, en las cuales también debe primar un "control de convencionalidad" (supra párr. 193), que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia ha ejercido, en el Caso Nibia Sabalsagaray Curutchet, un adecuado control de convencionalidad respecto de la Ley de Caducidad, al establecer, inter alia, que "el límite de la decisión de la mayoría reside, esencialmente, en dos cosas: la tutela de los derechos fundamentales (los primeros, entre todos, son el derecho a la vida y a la libertad personal, y no hay voluntad de la mayoría, ni interés general ni bien común o público en aras de los cuales puedan ser sacrificados) y la sujeción de los poderes públicos a la ley". Otros tribunales nacionales se han referido también a los límites de la democracia en relación con la protección de derechos fundamentales."¹²⁸

Como podemos apreciar, la resolución es bastante clara y contundente. De acuerdo con la Corte, no basta con que existan ejercicios democráticos participativos que aprueben una ley o que respalden a la misma, como ocurrió con la Ley de Caducidad, si esta, como tal, contiene disposiciones contrarias a los principios contemplados dentro de los acuerdos internacionales, o bien, cuando su contenido incluye disposiciones violatorias de Derechos Humanos.

Tanta es la importancia que establecen al efecto que afirman, incluso, que la protección de los Derechos Humanos constituye un límite infranqueable a la regla de las mayorías. Lo anterior significa que, sin importar cuál sea la determinación o el acuerdo al que llegue la ciudadanía a través de ejercicios de participación, ya sea mediante plebiscitos, referéndums o consultas ciudadanas, su determinación, o la orientación de la decisión tomada, deben siempre ser acorde a los principios contemplados dentro del derecho internacional, en particular, en materia de Derechos Humanos.

Todavía más lejos, Eduardo Vio Grossi en su voto concurrente señala que:

¹²⁸ Ibidem, 69-70 pp.

“...con respecto al origen de las leyes y a su eventual ilicitud internacional, determinada conforme al Derecho Internacional y, en consecuencia, con prescindencia de lo que disponga el Derecho Nacional, el Estado incurre en responsabilidad internacional por todo hecho que le sea atribuible y que constituya una violación de una de sus obligaciones internacionales y a tales propósitos se considera hecho del Estado según el Derecho Internacional, en especial, la costumbre internacional, el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza fuerzas legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole. De ello se desprende, en consecuencia, que para que un hecho considerado internacionalmente ilícito sea atribuible al Estado, se atiende únicamente a que corresponda al comportamiento de uno de sus órganos, contemplando entre éstos a los que ejercen funciones legislativas, por lo que los pronunciamientos directos de la ciudadanía relativos a la aprobación o ratificación de una ley podrían ser estimados como parte de esas funciones y, por ende, que aquella, en el ejercicio de esa facultad, integra el órgano legislativo pertinente. A mayor abundamiento y siempre a que, a los efectos de atribuir el respectivo comportamiento al Estado, el órgano pertinente puede incluso ejercer funciones de ‘cualquier otra índole’, esto es, distintas, por tanto, a las ejecutivas, legislativas o judiciales, con lo que podría incluirse entre aquellas funciones, entre otras, las que corresponden a la democracia directa. Por tanto, también la ciudadanía toda, en el ejercicio sea de ésta sea de la función legislativa, podría infringir una norma de Derecho Internacional y, consecuentemente, comprometer la responsabilidad internacional del Estado. Es por tal razón que se estima que la sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así ha sido, por lo demás, considerado por la propia Carta Democrática Interamericana, la que si bien señala en su artículo 3° que el respeto de los derechos humanos es un elemento esencial de la democracia y en su artículo 7°, que ésta es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, igualmente reitera en su

artículo 8°, el derecho de toda persona que considere que sus derechos humanos han sido violados a interponer las denuncias o peticiones pertinentes ante el sistema interamericano de derechos humanos, con lo que excluiría, para estos casos, el recurso ante los órganos políticos interamericanos encargados de velar por el ejercicio efectivo de la democracia representativa.”¹²⁹

Como podemos apreciar, para Rossi las funciones legislativas, sean del origen que sean, ya sea la ratificación por parte de un plebiscito o la creación de una norma por conducto de procesos de participación ciudadana implican una función legislativa formal y, por lo tanto, involucra una responsabilidad directa del Estado respecto a su contenido, en particular cuando este contempla disposiciones contrarias a los principios del Derecho Internacional, sus convenciones y a los Derechos Humanos.

Esto último es sumamente trascendental, debido a que, de acuerdo con la visión plasmada en esta resolución y en el voto concurrente, el control de convencionalidad debe de ser ejercido por todos los órganos del Estado, es decir, velar porque las normas nacionales y las actuaciones por parte de las autoridades se adecuen al contenido de los convenios internacionales de los que el Estado en cuestión sea parte. Así, las instancias de participación y de democracia directa, en todas sus modalidades, encuentran un límite contundente cuando aquello que se quiere aprobar pretende ignorar, afectar o ir en contra de las disposiciones del Derecho Internacional.

Por lo anterior, y aunque la Carta Democrática Interamericana establece que la existencia de gobiernos democráticos es un presupuesto para asegurar la estabilidad dentro de la región, eso no basta para garantizar el respeto del Derecho Internacional, por lo que los Estados deben de tener la capacidad de ejercer control de convencionalidad en cada una de sus actuaciones, aún incluso cuando se trata de actos democráticos de participación ciudadana. Para el caso de que estos actos constituyan hechos contrarios al Derecho Internacional, como ocurrió con el

¹²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Voto concurrente de Juez Eduardo Vio Grossi – Caso Gelman vs Uruguay – Sentencia de 24 de febrero de 20011*, 2-3 pp.

referéndum y posterior plebiscito relacionados con la vigencia y la aplicación de la Ley de Caducidad en Uruguay que terminaron legitimándola, entonces la Corte Interamericana de Derechos Humanos tendrá competencia para conocer sobre el asunto y pronunciarse en oposición a dicho acto.

De acuerdo con la resolución, el control de convencionalidad se encuentra por encima de las instancias de participación democrática, siempre que el contenido sea contrario a las disposiciones, convenios y tratados de los que el Estado sea parte, sin importar que se trate de actos mayoritariamente legitimados, en particular, cuando la esfera afectada es la relativa a los Derechos Humanos.

Todo esto coincide de manera directa con lo establecido por Rodolfo Vázquez, con relación a la existencia de instancias capaces de emitir argumentos contramayoritarios que permitan la subsistencia, protección y predominio de las instituciones, pero sobre todo, de la protección y garantía de los Derechos Humanos y del Estado de Derecho.

Opinión consultiva OC-26/20

Venezuela es, quizá, el Estado del continente americano que más ha dado de qué hablar respecto a la estabilidad de las democracias en la región en los últimos tiempos.

Ya desde 2002 la Organización de los Estados Americanos se había pronunciado sobre el intento de golpe de Estado llevado a cabo por la oposición liderada por Pedro Carmona Estanga, en contra del gobierno de Hugo Chávez, respaldando en todo momento el entonces gobierno legítimo Chavista.

Tanta fue la trascendencia de este caso, que se consideró como la primera gran puesta a prueba de la eficacia de la Carta Democrática Interamericana, de las resoluciones del Consejo Permanente y de la Asamblea General de la OEA. Pero esta no sería la última vez que la Organización y el continente en general enfocaran su atención en dicho Estado.

Desde 2016, el Estado venezolano se ha visto inmerso en una serie de conflictos que han decantado en una crisis institucional. El punto de quiebre de esta situación ocurrió cuando el Tribunal Superior de Justicia, mediante la emisión de la decisión 156, adjudicó en dicha institución las funciones y facultades de la Asamblea Nacional, así como que amplió las del Presidente Nicolás Maduro, hasta en tanto la Asamblea permaneciera en desacato, luego de que aquella determinara como una de sus labores primordiales el definir un nuevo mecanismo para que, respetando los principios democráticos, constitucionales y siguiendo un modelo electoral, se diera la transición pacífica del cargo del Poder Ejecutivo, y por elegir a tres diputados parte del estado Amazonas que otorgaba, por primera vez, la mayoría dentro de la Asamblea en favor de la oposición venezolana.

Por lo anterior, el Tribunal Superior de Justicia desconoció la elección de esos diputados y declaró en condición de desacato a la Asamblea Nacional, razón por la cual se acusó a dicha institución de atentar contra la división de poderes, contra la autonomía legislativa y por subordinarse al gobierno en turno.

Debido a la presión que ejercieron las instancias internacionales, Nicolás Maduro presentó, a través de su cancillería, una solicitud formal de retiro de la Organización de los Estados Americanos, el 27 de abril de 2017, pues consideraba que la Organización había violado el principio de no intervención contemplado en el artículo 1 de la Carta de la OEA, toda vez que esta instancia internacional había solicitado que se celebrara una reunión el 2 de mayo del mismo año para tratar el asunto venezolano.

Las condiciones de incertidumbre permanecieron hasta el desarrollo del proceso electoral de 2018, para la elección presidencial del periodo 2019-2025. Como parte del desarrollo de dicho proceso, el Observatorio Electoral Venezolano detectó una serie de irregularidades entre las que destacaban la alteración de los plazos de precampaña y campaña electoral, así como un considerable aumento en los escaños correspondientes a los estados Barinas, Falcón, Monagas, Portuguesa y Sucre, pues pasaron de elegir a nueve diputados a elegir once, todos estos con afinidad al gobierno en turno.

El proceso electoral contó con el mayor índice de abstencionismo participativo por parte del electorado, contando con tan solo un 46% de participación, resultando victorioso Nicolás Maduro.

Debido a las irregularidades presentadas, en particular el aplazamiento del periodo de celebración del proceso electoral, la Asamblea Nacional Constituyente acusó a la elección de fraudulenta, declarando su resultado como inválido y designando como Presidente interino a Juan Guaidó, decisión que fue respaldada por más de cincuenta países y por diversas organizaciones internacionales, entre las que destacó la OEA. Por su parte, el Estado mexicano no hizo pronunciamiento alguno y no concedió el reconocimiento al gobierno interino de Guaidó.

Por otro lado, la OEA emitió el comunicado C-001/19, en donde resuelve: “No reconocer la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019. Reafirmar que, solo a través de un dialogo nacional con la participación de todos los actores políticos y otros actores interesados venezolanos, se podrá alcanzar la reconciliación nacional y acordar las condiciones indispensables para celebrar un nuevo proceso electoral que refleje realmente la voluntad de los ciudadanos venezolanos y resuelva de manera pacífica la actual crisis en ese país. Urgir a todos los Estados Miembros e invitar a los Observadores Permanentes de la OEA, a adoptar, de conformidad con el derecho internacional y su legislación nacional, las medidas diplomáticas, políticas, económicas y financieras que consideren apropiadas para contribuir a la pronta restauración del orden democrático en Venezuela...”¹³⁰.

Así, la Organización reafirmó su respaldo hacia la oposición, invitando al gobierno venezolano a llevar a cabo un proceso electoral democrático que reconciliara los intereses en choque dentro del país.

Como es posible apreciar, la trascendencia del asunto interno de Venezuela dio pie a que instancias internacionales se inmiscuyeran en el asunto, consecuencia lógica,

¹³⁰ Organización de los Estados Americanos, *Resolución sobre la Situación en Venezuela*, recuperada el 30 de junio de 2021, de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-001/19.

toda vez que esto implicaba un riesgo para la estabilidad democrática de la región, así como una amenaza a los intereses internacionales vinculados con dicho Estado.

Si bien la OEA ya había establecido su postura respecto a la situación venezolana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se había mantenido ajena al tópico. Todo esto cambió con la Opinión Consultiva OC-26/20.

El 6 de mayo, la República de Colombia presentó una solicitud de Opinión Consultiva sobre las obligaciones en materia de derechos humanos de un Estado que denuncie la Convención Americana sobre Derechos Humanos e intente retirarse de la Organización de los Estados Americanos¹³¹. Como consecuencia de los fenómenos que ocurrían en la región, el Estado Colombiano cuestionó a la Corte respecto a tres rubros generales y tres particulares, a saber:

“A. A la luz del derecho internacional, convencional y consuetudinario, y, en particular, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948: ¿Cuáles son las obligaciones en materia de derechos humanos que tiene un Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos que ha denunciado la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

B. En el evento de que dicho Estado denuncie además la Carta de la Organización de los Estados Americanos y busque retirarse de la Organización, ¿Cuáles son los efectos que dicha denuncia y retiro tienen sobre las obligaciones a que se refiere la primera pregunta?

C. Cuando se presenta un cuadro de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que ocurra bajo la jurisdicción de un Estado de las Américas que haya denunciado la Convención Americana y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA"),

¹³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020 solicitada por la República de Colombia*, recuperada el 15 de julio de 2021, de: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_26_esp.pdf.

1. ¿Qué obligaciones en materia de derechos humanos tienen los restantes Estados Miembros de la OEA?
2. ¿De qué mecanismos disponen los Estados Miembros de la OEA para hacer efectivas dichas obligaciones?
3. ¿A qué mecanismos de protección internacional de derechos humanos pueden acudir las personas sujetas a la jurisdicción del Estado denunciante?”¹³²

Al efecto, la Corte distribuyó entre los Estados miembros, organizaciones internacionales, entidades académicas de la región y sociedades civiles la propia consulta para que hicieran las observaciones y emitieran las opiniones pertinentes en la materia.

El 9 de noviembre de 2020 la Corte decidió que era competente para emitir la Opinión Consultiva, dando respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, en donde afirmó que: Cuando un Estado denunciaba la Convención Americana, los efectos de dicha denuncia no eran retroactivos, por lo cual los compromisos en materia de Derechos Humanos que aborden, con antelación a la denuncia, tópicos contenidos en el Instrumento Internacional en cuestión no podrían verse afectados. A su vez, el hecho de que se denuncie la Convención no implica que el Estado en cuestión rechacé los demás Tratados e Instrumentos Internacionales de los que es parte, por lo que tendrá que respetar el contenido de dichos documentos hasta en tanto siga siendo parte de todos y cada uno de ellos. Por último, señaló la Corte que el Estado continuaba obligado por los principios generales del derecho y por las normas que formaban parte del *ius cogens*.

Lo peculiar de esta opinión consultiva fue que, a pesar de enfocarse en el caso venezolano, en ningún momento se hizo referencia al mismo ni en la solicitud de consulta ni en la respuesta misma. Debido a lo genérica que fue su réplica, dos de

¹³² *Ibidem*, p.4.

los jueces que conocieron del asunto presentaron, el primero de ellos una disidencia parcial y el segundo un voto completamente disidente.

Voto del Juez Patricio Pazmiño Freire

Patricio Pazmiño emitió un voto individual a favor y parcialmente disidente respecto a la respuesta emitida por la Corte. La razón de su disidencia radicó en cuatro puntos.

En primer lugar, consideró que la Corte perdió la oportunidad de pronunciarse sobre los contenidos del principio democrático y el interés público interamericano. Para él, la base de la función jurisdiccional se encuentra en la interpretación y con esta resolución la Corte dejó pasar la posibilidad de delimitar el alcance y el sentido del principio democrático. En cuanto a su postura, consideró que la Corte debía de actualizar el concepto de la democracia, pues en la actualidad el concepto de democracia representativa resulta insuficiente para las demandas en dicho ámbito. Señala que: “Por ello considero que la Corte Interamericana debe ampliar el concepto de democracia para incluir tanto la democracia representativa como participativa. En esta medida el principio democrático no sólo se agota en la representación formal, sino que requiere incorporar el concepto de democracia participativa.”¹³³

Desde su perspectiva, los Estados deben de reformular constitucionalmente sus instituciones para incorporar figuras como la consulta popular, las elecciones primarias para selección de candidatos para procesos electorales, el plebiscito, el referéndum y la revocatoria de mandato, todo esto para fomentar el desarrollo del sistema democrático regional.

En segundo lugar, consideró que el procedimiento por virtud del cual los demás Estados miembros emitieron sus observaciones u objeciones no contó con la suficiente rigurosidad jurídica, llegando a contaminarse con criterios de naturaleza

¹³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Voto a favor y parcialmente disidente del Juez L. Patricio Pazmiño Freire – Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020 solicitada por la República de Colombia*, p. 3.

política, los cuales, desde su perspectiva, debían decantarse directamente ante la Asamblea General o el Consejo Permanente de la OEA, dejando las resoluciones de naturaleza estrictamente jurídica para conocimiento de la Corte.

En tercer lugar, se refirió a la garantía colectiva, donde destaca que está en desacuerdo respecto a que la Asamblea General de la OEA sea la encargada primordial de vigilar el cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte. Su disidencia radica en el hecho de que, a su juicio, considera que la instancia primordial que debiera de ocuparse de esa función tendría que ser la Corte, desde una perspectiva eminentemente jurídica, lo que depuraría a sus resoluciones de connotaciones meramente políticas.

En cuarto y último lugar, el Juez se pronunció respecto a la posibilidad de crear un mecanismo que permita a la Corte, a través de un ejercicio similar a una Opinión Consultiva, realizar un escrutinio normativo que ofrezca un panorama respecto al cumplimiento objetivo y jurídico de las obligaciones del Estado denunciante en materia de Derechos Humanos, en particular respecto de las sentencias emitidas por parte de esta instancia jurisdiccional internacional en las que el Estado en cuestión se vea involucrado.

Como podemos apreciar, el Juez Patricio Pazmiño enfocó su disidencia en el hecho de que, a su juicio, la Corte perdió la posibilidad de pronunciarse respecto a tópicos que en la actualidad se encuentran en auge, así como respecto a una serie de conceptos que en un momento hubieran podido aumentar el ámbito de competencia y trascendencia de la Corte, tanto en la emisión de sus resoluciones, como en la evaluación del cumplimiento de las mismas por parte de los Estados, todo esto enfocado exclusivamente en una perspectiva jurídica.

Voto del Juez Raúl Zaffaroni

A diferencia del voto parcialmente disidente de Patricio Pazmiño, Raúl Zaffaroni emitió un voto completamente disidente.

Zaffaroni estructura su disidencia en función de seis rubros.

El primero de estos se relaciona con el hecho de que las preguntas planteadas por la consulta se refieren exclusivamente al caso de Venezuela y su desvinculación del sistema continental. En este sentido, a pesar de que la consulta jamás menciona la condición específica del Estado venezolano, lo cierto es que esta fue la raíz del debate y la preocupación del Estado colombiano, situación que no es susceptible de consulta toda vez que la condición de Venezuela no afecta en ninguna medida particular al Estado de Colombia.

El segundo de ellos se relaciona de forma directa con la competencia de la Corte para emitir opiniones consultivas. La razón de ello es debido a que, si bien la lectura de la primera fracción del artículo 64 pareciera ser flexible en cuanto a los tópicos respecto a los cuales puede conocer la Corte, esta fracción no puede entenderse aislada de la segunda que establece una limitante relacionada con la finalidad de la Opinión, que es la prevención de violaciones a la Convención Americana. En este orden de ideas, de acuerdo con Zaffaroni, en ningún momento la consulta se relacionó de forma directa con una norma o acto vigente específico relativo al Estado consultor, por ende, la Corte carecía de competencia para dar respuesta a los planteamientos.

El tercer rubro se relaciona con el hecho de que la Opinión Consultiva versó específicamente sobre la condición venezolana de desvinculación del sistema internacional regional, un tema específicamente enfocado en cuestiones políticas y no jurídicas, por lo que la Corte no puede pronunciarse al respecto.

En cuarto lugar, determinó que por más apegada a derecho que sea la respuesta emitida por la Corte, esta, invariablemente, será leída acorde a los intereses políticos de alguna de las partes en pugna a nivel internacional.

El quinto rubro de su disidencia se relacionó con el anterior, pero se enfocó de manera particular en el hecho de que una malinterpretación en la lectura de la respuesta dada por la Corte podría dar lugar a un ejercicio de violencia internacional, supuestamente legitimado por un argumento similar al de la “guerra humanitaria”.

El sexto y último motivo de su disidencia se respaldó en el hecho de que el conflicto vivido en Venezuela sigue siendo un tópico de pura política internacional, por lo cual la Corte y su *imperium* resultan insuficientes “para controlar las consecuencias políticas del empleo perverso y parcializado de su pronunciamiento.”¹³⁴

Uno de los puntos de mayor trascendencia dentro del argumento de Zaffaroni radica en la distinción clara que hace del ámbito jurídico y del ámbito político. Esto lo deja patente al señalar que todo lo jurídico siempre es político, pero no todo lo político es jurídico.

La razón de ello es porque, independientemente de la resolución a la que se llegue por parte de las instancias en materia jurisdiccional, estos argumentos serán utilizados siempre por alguna de las partes dentro de un litigio de naturaleza política, casi siempre para justificar sus pretensiones desde una vía jurídica legítima. Sin embargo, al Derecho le es imposible pronunciarse sobre múltiples vertientes pertenecientes exclusivamente al ámbito político, y tampoco cuentan las autoridades jurisdiccionales con el *imperium* necesario para que sus resoluciones contrarresten problemáticas de otras naturalezas.

Así, en múltiples ocasiones los actores políticos trasladan ciertas problemáticas de su naturaleza al ámbito jurídico, sabiendo desde el principio que las instancias jurisdiccionales serán incapaces de resolverlos. Esto aparece “cuando se quiere resolver lo económico con meras medidas penales, los problemas de salud con puras medidas educativas, o problemas de educación exclusivamente con leyes civiles. Del mismo modo, cuando los jueces caen en la trampa de hacerse cargo de un conflicto de naturaleza política pura, como finalmente no pueden resolverlo, el descrédito por la falta de solución recae sobre ellos y, en ese trance, la política pura -siempre impiadosa- se encarga de hacerlos responsables ante la opinión pública nacional o internacional y eludir su propia responsabilidad.”¹³⁵

¹³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Voto disidente del Juez E. Raúl Zaffaroni respecto de la Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020 solicitada por la República de Colombia*, p. 13.

¹³⁵ *Ibidem*, p.12.

De esta forma, cuando las autoridades jurisdiccionales pretenden resolver un conflicto de naturaleza política pura, lo único que consiguen es asumir el descrédito institucional por una resolución parcial e insuficiente por parte de aquellas, puesto que su *imperium* resulta incompatible con las posibles soluciones que podrían proveer en la materia otras instancias más adecuadas.

Opinión consultiva OC 28/21

Hemos descrito lo referente a la opinión consultiva 26/20 en el apartado anterior, que resulta un elemento importante para definir los límites y fronteras que órganos internacionales determinan respecto de la democracia representativa. Sin embargo, es necesario señalar que la opinión consultiva OC 28/21 establece también novedosos criterios respecto de los derechos civiles y políticos, y en específico sobre uno de los ámbitos de la representación que implica la elección de sus gobernantes y reelección.

La República de Colombia presentó, una vez más, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitud de interpretación de los artículos: 1, 23, 24 y 32 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos; XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 3 d. de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana.

Los antecedentes del caso se presentan en un entorno e inercia de elección de gobiernos emanados ideológicamente de la izquierda en Latinoamérica respecto de la incorporación de las figuras de reelección, y particularmente reelección indefinida de los titulares del Poder Ejecutivo. El caso particular de Venezuela y ahora Nicaragua ha llamado la atención de organizaciones internacionales.

En el cuestionamiento que se lleva a cabo a la Corte se establecen las preguntas referentes a si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la posible contradicción entre este derecho de elección y la restricción de los derechos de los votantes; los efectos de incorporar instrumentos de tal naturaleza sobre el Estado en relación de los derechos humanos; y si dicha modificación legislativa resulta contraria a las

obligaciones internacionales, particularmente el ejercicio efectivo de diversos derechos políticos. Justamente, el criterio que ha salvado la materia gira en torno a la ponderación de derechos entre los del gobernante y los de los gobernados, en el cual la limitación o afectación de los del primero son sacrificios menores cuando se compara con los beneficios que trae para la sociedad la prohibición de la reelección presidencial indefinida.

El asunto de compatibilidad de la democracia representativa y la reelección se puso en juego a través de la definición de conceptos, entendiendo la reelección indefinida como “la permanencia en el cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República por más de dos períodos consecutivos de duración razonable” sin que dicha duración pueda “ser modificada durante la vigencia del mandato”¹³⁶.

Es importante señalar que la Corte aborda de manera directa el asunto y entra al fondo de los conceptos democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos como los pilares fundamentales que se expresan además, a través de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político.

Respecto a la reelección indefinida la Corte al resolver lo define como un derecho no de carácter autónomo, ya que no cuenta con reconocimiento normativo expreso, ni en otros tratados internacionales, costumbre regional, o siquiera en los principios generales del derecho, y sí por otro lado la prohibición se encuentra compatible con el derecho internacional, siempre que esté previsto por ley.

Al llevar a cabo una aproximación a partir de las restricciones políticas posibles – edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, además de condena emitida por juez competente- establece que estas no son *numerus clausus*, y si en consecuencia, los Estados pueden establecer otras limitaciones siempre y cuando estén previstas por ley. A su vez, la Corte examina si satisface los criterios de legalidad, fin legítimo, idoneidad, necesidad y estricta proporcionalidad, estableciendo que dicho ejercicio deberá perseguir una finalidad

¹³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva 28/21 de 7 de junio de 2021 solicitada por la República de Colombia*, p. 15, consultada el 19 de marzo de 2022, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf

legítima al asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder y la igualdad política.

Resulta fundamental, además, que el propio órgano judicial establece ya una definición clara respecto de las causas que erosionan a la democracia representativa y que no necesariamente son actos consistentes en rompimientos abruptos o espontáneos del orden constitucional, sino el desgaste paulatino de las salvaguardas democráticas, incluso si es justificado a través de comicios populares.

Existieron críticas respecto a la resolución, sobre todo, debido a la aproximación general que se presenta en la cual pareciera que el Derecho Internacional prima sobre los derechos nacionales y los conceptos de autodeterminación y soberanía, al someter los sistemas políticos electorales nacionales a los principios establecidos en el orden internacional. Al respecto, es evidente que en el caso *Gelman vs Uruguay* la Corte estableció un límite infranqueable a lo susceptible de ser decidido por las mayorías, así se haya dado en un contexto de uso de instancia democrática (votaciones o elecciones). En este caso, la Corte reivindica la aproximación de jerarquía normativa con mucho mayor incidencia, utilizando a los derechos humanos como vehículo para lograrlo.

Nuevamente los jueces Pazmiño Freire y Zaffaroni emitieron votos disidentes, insistiendo en la posición que sostuvieron en la opinión consultiva 26/20 expresando que la Corte no debió conocer y pronunciarse sobre el asunto, ya que existían casos pendientes en donde se podría abordar el fondo y que corresponde a actos concretos acontecidos en Nicaragua, motivo por el cual lo que en realidad se estaría haciendo es encubrir un caso contencioso. Los jueces insisten en la falta de competencia argumentando que la tendencia regional no es el modelo de democracia representativa sino el de democracia participativa, por lo que imponer un modelo y sistema afecta la competencia que los Estados le han transferido al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Crítica a la democracia

Además de los resultados obtenidos por las organizaciones no gubernamentales internacionales, múltiples autores contemporáneos han analizado al fenómeno democrático y no pocos lo han categorizado como deficiente o incluso llegan al extremo de describirlo como en estado de crisis. Cada uno de ellos analiza a la democracia desde diversos enfoques y algunos ofrecen modelos de lo que podría utilizarse para solventar los problemas que la afligen.

Uno de estos enfoques es el económico. Desde esta perspectiva, se trata a la crisis de la democracia como una consecuencia de la crisis que ha sufrido el capitalismo y la globalización de los mercados, fenómeno que coloca a economías de distintos niveles de desarrollo a competir en una contienda en donde, sin una necesidad de un acto de conquista, los países subdesarrollados son sometidos bajo el yugo y la dependencia internacional respecto a las potencias dominantes del mercado.

Uno de estos autores fue Ralf Dahrendorf, quien destacó que “la crisis actual de la democracia es sobre todo una crisis de control y legitimidad frente a los nuevos desarrollos económicos y políticos”¹³⁷. Desde su postura, la ruta hacia la crisis de los sistemas democráticos comenzó en el momento en que la base de su adopción ya no era solo la ideología liberal, sino que se incluyeron los intereses de las redes corporativas dominantes de los mercados. En el instante en que el gobierno democrático dejó de responder a los intereses generales, buscando un equilibrio entre empresarios y obreros, con ejemplos como el fomento y protección de derechos en los sistemas de garantías en materia laboral, y que, por el contrario, se blindaron las prerrogativas de las corporaciones incluyendo nuevas formas o recursos para evitar el cumplimiento de sus obligaciones, en ese momento surgió una ruptura con el equilibrio existente entre los triunfos liberales y los valores democráticos que, no solo requieren, sino que exigen una redefinición de la

¹³⁷ Dahrendorf, Ralf, *Después de la democracia*, Crítica, España, 2002, p. 11.

estructura de gobierno para poder así reinstaurar el equilibrio entre las dos facetas de la relación de producción.

Curiosamente, a pesar de que también contempla la idea de la crisis de la democracia en función de una situación de carácter económico, Atilio Borón considera que esta surge precisamente por la universalización y la ampliación de los derechos de la generalidad obrera, en contra de los intereses de los sectores privilegiados. Desde su postura, la expansión de los sistemas democráticos y de los valores liberales atenta contra los sectores burgueses, lo que trae como consecuencia que los bloques conservadores hablen de una crisis democrática cuando ellos sienten que sus intereses y privilegios se encuentran amenazados por una sociedad exigente, respaldada por el Estado.

Como podemos apreciar, los estudios de la crisis democrática desde una perspectiva económica giran entorno a la influencia que tuvo el modelo capitalista de desarrollo en los Estados regulados por esta forma de gobierno, incluso algunos otros se atrevían a señalar que el hecho de que un gobierno permitía la libre competencia capitalista era lo que los convertía en una democracia, postura que evidentemente no compartimos puesto que son otros los elementos que consideramos esenciales en una democracia y no solo la apertura del mercado. Sin embargo, existen puntos interesantes dentro de su visión, en particular, el hecho de que la influencia del ámbito económico y de la globalización de los mercados ha fomentado a su vez la segregación y distorsión de la estabilidad económica y de crecimiento individual de los sujetos que integran el elemento personal de los Estados. Si bien las leyes en los gobiernos democráticos fomentan tanto la libre competencia como procuran la propiedad privada, esta a su vez permite que estas condiciones de desigualdad se desenvuelvan cada vez en mayor medida respecto a los sectores sociales, fenómeno que tras la institucionalización del ejercicio del poder público del siglo XX dio como resultado que en muchas ocasiones los contendientes a representantes prefirieran responder y respaldar a los sectores con poder económico en contraposición a las masas electorales débiles y, en sentido opuesto, otros bloques prefirieron respaldar y atender a los movimientos de los

grupos económicamente débiles con la intención de manipular en mayor medida las masas electorales mayoritarias.

En otras palabras, es una realidad que la democracia contemporánea no puede contemplarse aislada del ámbito económico y son las deficiencias de este último las que en ocasiones pueden llegar a confundirse con deficiencias del propio gobierno democrático, lo que añade un reto más para superar por parte de quienes ordenan como quienes ejercen el poder dentro de estos.

Desde la perspectiva institucional, los críticos de la democracia consideran que no se deben buscar amenazas externas como la influencia del mercado y los fenómenos de carácter internacional, sino que sus deficiencias tienen su origen dentro del propio núcleo de los regímenes democráticos traducidos en situaciones tales como la falta de gobernabilidad, la privatización de los espacios públicos, en específico de los medios de comunicación, y la influencia de los poderes fácticos ocultos que terminan interviniendo de manera directa en el ejercicio del poder y en la designación de quienes lo ejercen¹³⁸.

En este sentido, la problemática de la estabilidad democrática reside en su totalidad en la capacidad que tiene ésta a partir de la conformación de sus estructuras orgánicas de flexibilizarse y fomentar a su vez la conformación de sistemas de control que limitan, pero que a la vez facilitan el ejercicio del poder público. Toda deficiencia que amenace a la democracia, desde esta perspectiva, puede solventarse desde el interior mismo del gobierno democrático. Si una instancia de gobierno no funciona, esta debe reacondicionarse para que corresponda de manera proporcional a las problemáticas que la misma enfrenta, en otras palabras, un orden político solamente entra en crisis cuando la capacidad de solventar problemáticas por parte de este es menor a la cantidad mínima de problemas que deba resolver para conservarse, y todavía aún más lejos, cuando existen otros órdenes o elementos capaces de resolver lo que la estructura vigente no resuelve.

¹³⁸ Bobbio, Norberto, et. al., *Crisis de la Democracia*, Ariel, España, 1985, p. 14.

De acuerdo con Marcel Gauchet, la crisis de la democracia surge desde el momento en que la sociedad misma se resiste a las instituciones tradicionales, buscando y utilizando elementos alternativos que incluso se oponen a la regla general dentro de su propia forma de organización, esto va desde la elección de candidatos que se encuentran fuera de la norma de la representación jurídicamente legitimada, la admisión de nuevas formas de ejercicio del poder o de designación de los titulares que ejercen el mismo, hasta la conformación de gobiernos totalitarios legitimados por la mayoría de la comunidad cansada de los fracasos institucionales. Para este autor, la crisis de la democracia es una crisis de desarrollo, en donde algunas instancias democráticas se desenvuelven en mayor medida que otras, creando una distorsión en las bases o cimientos de aquella y que termina produciendo una oposición por parte de los sectores vulnerados por dichas disposiciones.

Sin embargo, a pesar de lo que defendían como concepto de crisis los autores anteriores, existen otros escépticos que consideran que esos elementos no son suficientes para considerar a un gobierno democrático como en estado de crisis. Uno de ellos fue Giovanni Sartori, quien considera que el debilitamiento que se adjudica a la democracia no es de esta en sí, sino que más bien se trata de un debilitamiento en cuanto al ejercicio de la misma.¹³⁹ Similar a Sartori, Lipovetsky reconoce que en la actualidad existen elementos que debilitan a la democracia, llegando incluso a recrear escenarios de ingobernabilidad, lo que trae como consecuencia la búsqueda de una figura autoritaria que, con el control o al menos un dominio mayoritario de todas las instancias de ejercicio del poder público busque reestructurar y estabilizar la relación entre el Estado y la Sociedad. Dice además que esto es producto de malos manejos consecuencia de la asunción actual de sistemas axiológicos hedonistas guiados por el consumo y la individualidad, sin embargo, afirma que este nuevo sistema de valores contemporáneo no representa una crisis dentro de la democracia misma, sino que simplemente se refleja como un fenómeno de indiferencia por parte de la sociedad hacia aquella. Esta indiferencia se materializa a su vez en una reducción respecto a la participación electoral, la

¹³⁹ Sartori, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, Colombia, Taurus, 2009, pp. 39-40.

desvinculación respecto a los bloques políticos generada por falta de identidad y que concluye en una aceptación ciega de los procesos democráticos de manera despreocupada.¹⁴⁰

Mientras estos autores afirman que la democracia es funcional y no se encuentra en crisis pues en última instancia es la comunidad la que le ha dado la espalda a aquella, otros autores afirman que sí se trata de una crisis democrática puesto que ha perdido uno de los valores elementales dentro de la aceptación de un gobierno: su legitimidad.

Sartori afirma que la democracia trascendió como forma de gobierno debido a que coincidía con los ideales liberales del siglo XIX, lo que facilitó su asimilación. Este fenómeno trajo como consecuencia que durante dicho periodo el sistema axiológico liberal predominara en cuanto a su desarrollo y evolución, mientras que durante el siglo XX la democracia fue la que obtuvo el papel protagónico en cuanto a nivel de crecimiento. De esta forma, llegó el punto en que, si bien el liberalismo había creado la ruta de desarrollo de la democracia, ésta superó y se separó de su base subjetiva y se formalizó y cimentó en función de algo todavía más trascendental y que resulta ser su fundamento hasta la actualidad: el derecho. No pasó mucho tiempo antes de que los valores liberales también encontraran su fundamento principal dentro de las normas jurídicas dando lugar, a su vez, al fenómeno conocido como liberalismo constitucional, esto último debido a que la creación de normas supremas constitutivas tanto de un sistema de orden como de la propia formalización de la génesis de un Estado se había popularizado en función de dicho formato.

Sin embargo, reiteramos que diversos autores consideran que a pesar de que la democracia e incluso los valores liberales estén fundamentados en una norma constitucional vigente no significa que no se encuentren en crisis. Uno de ellos es Fareed Zakaria quien considera que, si bien el neoliberalismo o liberalismo constitucional sirvió como guía para la adopción de los sistemas democráticos, los sistemas democráticos actuales no aportan nada al liberalismo de tipo

¹⁴⁰ Lipovetsky, Gilles, *La era del vacío: Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, España, Anagrama, 1994, p. 129.

constitucional, e incluso es este último el que soporta las cargas y deficiencias del orden democrático en función de lo único que permite su subsistencia, es decir, el ejercicio legítimo de la fuerza pública¹⁴¹. Similar a esta perspectiva, José Tezanos considera que la democracia continuará en declive mientras no se resuelva la crisis de función y de imagen del ejercicio del poder. De acuerdo con él, el fundamento de toda la deficiencia democrática surge de la distorsión que existe entre las demandas de la sociedad y las soluciones propuestas por las organizaciones políticas que los representan, de acuerdo con el autor, existe una desvinculación absoluta entre las soluciones propuestas y las demandas sociales, lo que únicamente demuestra que la actividad política o el ejercicio del poder en la actualidad no refleja los ideales y no responde a las necesidades de la comunidad a la que se supone que representan. Es así como surge la actividad infrapolítica, en donde los actores del ejercicio del poder actúan, si bien, con fundamento en facultades otorgadas jurídicamente, son ilegítimas pues la comunidad se ha convertido en un gran bloque antipolítico¹⁴².

Otro de los autores que hablan sobre la deficiencia de la legitimidad democrática fue Pierre Rosanvallon, quien destaca que en la actualidad nos encontramos ante un modelo distorsionado de la democracia que no tiene nada que ver con el sistema original adoptado desde el siglo XIX. Eso se debe a que en la actualidad la actuación de los que ejercen el poder y el abuso del mismo ha dado lugar a la creación de un sinnúmero de restricciones al ejercicio del poder. En este sentido, la democracia se convierte en un instrumento de sanción y obstrucción en manos de la sociedad en la que reside la soberanía, pero que, a fin de cuentas, su ejercicio queda a cargo de grupos dominantes quienes siempre buscan en primer lugar utilizar dichos recursos en función de su beneficio. A esto le denomina como el ejercicio de una soberanía no tradicional, siendo aquella que se contrapone de manera directa a la regla institucional. Sin embargo, para Rosanvallon quien tiene el poder en primera instancia sigue siendo el pueblo, en manos del cual queda la decisión de restringir

¹⁴¹ Zakaria, Fareed, *El surgimiento de la democracia no liberal*, en Foreign, noviembre-diciembre 1997, Estados Unidos de América, p.22.

¹⁴² Tezanos, José Félix, *La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal*, Biblioteca Nueva España, 2002, p. 44.

el ejercicio del poder¹⁴³, o bien, de abrir las puertas a regímenes que incluso llegan a sobrepasar las capacidades de control establecidas dentro del propio texto normativo. Un ejemplo simple de ello es cuando mediante un proceso electoral la sociedad concede la mayoría dentro de los cargos sujetos a esta modalidad en favor de una sola fuerza política.

Por otro lado, Ghéhenno considera que nos encontramos en una época de desintermediación política (él analiza en principio el caso estadounidense, pero aclara que incluso en la representación dentro de los parlamentos de todos los gobiernos existe intermediación), en donde la solución más contundente y tajante es inclinar las figuras políticas hacia el otro lado de la balanza, es decir, cambiar la representación por la participación directa. De acuerdo con su perspectiva se puede hablar de crisis en el sentido de que los gobiernos se encuentran en un momento decisivo de transformación que se había impedido desde finales del siglo XX pero que en la actualidad se requiere más que nunca. De conformidad con él, se trata de una oportunidad de oro para poder hacer posible la implementación de utopías democráticas, apoyadas por el progreso tecnológico y por el desarrollo de las naciones.

A pesar de que su perspectiva podría parecer demasiado ideal, incluso incongruente con el desarrollo que ha tenido la democracia, lo cierto es que ya desde hace algunos años diversos países han tenido que incorporar dentro de su estructura institucional figuras que tienden más hacia una postura intermedia entre la participación y la representación, o incluso han adoptado instancias que se conducen directamente hacia el sentido de la incorporación de instituciones de participación directa y de control inmediato del ejercicio del poder público.

Dentro de las obras de actualidad que se han referido al concepto de crisis de la democracia constitucional, y que pertenecen a la corriente neoconstitucionalista, destaca la planteada por Luigi Ferrajoli. Para él, los regímenes de democracia constitucional actuales se encuentran en crisis, debido a que el modelo en donde

¹⁴³ Rosanvallon, Pierre, *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Argentina, 2007, pp. 40 - 46.

los derechos fundamentales consagrados en la Constitución hacen las veces de un contrapeso para todas las determinaciones del Estado y de la población general, se ve restringido pues, de manera paralela al Estado mismo y a sus instituciones, surgen nuevos poderes fácticos invisibles, que trascienden a los mecanismos de protección garantizados por el Estado y que definen, desde otras ramas como puede ser la política y la economía, el rumbo del desenvolvimiento de las actividades del gobierno.

A estas deficiencias las denomina como las falacias del relativismo cultural y de la globalización.

Lo anterior, sumado a la corrupción, conforma el punto de quiebre de las instituciones y la necesidad de reconfiguración de las instancias de ejercicio del poder público para que retomen el control del mismo. Para el autor, la solución es un tanto paradójica pues, por un lado, requiere de la eliminación del sistema actual de partidos políticos y, por el otro, necesita de la participación de la ciudadanía para controlar el ejercicio político a través de los propios partidos políticos. Es decir, que la propuesta que plantea Ferrajoli radica en que sea la ciudadanía la encargada de vigilar el desenvolvimiento de los partidos políticos, pero desde los partidos políticos mismos, a su vez respaldados por instituciones jurisdiccionales de control constitucional y, por ende, de protección a los derechos fundamentales¹⁴⁴.

Otros autores, sin embargo, consideran que las deficiencias democráticas radican, precisamente, en la democracia moderna misma. Para Will Kymlicka, el mayor problema al que se enfrentan las democracias modernas es a la estandarización de sistemas axiológicos y culturales, como consecuencia de la globalización.

Desde su perspectiva, una tendencia común asumida y respaldada por los gobiernos democráticos se encontró en la búsqueda perpetua por englobar a todos los sectores sociales bajo criterios genéricos, aceptados a nivel internacional y respaldados por las políticas públicas del gobierno. El problema con la

¹⁴⁴Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, 51-57 pp.

estandarización o conversión democrática se encuentra en la eliminación o purga de las culturas minoritarias dentro de un Estado, lo que representa un atentado contra la multiculturalidad. Su propuesta implica la configuración de un gobierno democrático tolerante, que admita la divergencia y que no imponga sistemas axiológicos de manera generalizada. Una democracia se vuelve deficiente, cuando se vuelve intolerante a la diversidad y segrega a las minorías¹⁴⁵. Sin embargo, los gobiernos sí deben de eliminar y ser rígidos e imponerse en contra de las tradiciones que atentan contra la dignidad humana y contra los derechos fundamentales de los individuos dentro de las comunidades. Se trata, así, de una dualidad con una frontera pequeña, pero claramente definida.

¹⁴⁵ Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, España, Paidós, 1995, p. 215.

Tendencias a la participación sobre la representación

Como pudimos apreciar en el primer apartado del presente capítulo, la credibilidad de las instituciones democráticas se ha ido deteriorando con el paso del tiempo; deterioro que desafortunadamente no ha hecho más que aumentar. El motivo principal de ello es debido a los malos manejos de los funcionarios que ejercen el poder, quienes han respaldado los intereses de las minorías con suficiente poder para garantizar su lugar en los cargos públicos, en detrimento de la sociedad en general. Fue necesario un siglo entero para que la institucionalización se popularizara en todo el mundo, siendo el pilar principal de esta estructura la figura de la representación. La representación facilitó la gobernabilidad y la administración macropolítica, pero de igual forma fomentó la creación de una nueva clase social que, si bien en un principio comenzaron a trabajar en favor de la comunidad y se ganaron la confianza de esta a pulso, lo cierto es que conforme más poder acumularon, menos fue la atención que prestaron a las demandas de las personas que en principio permitieron que llegaran ahí.

A pesar de que la comunidad comenzaba a rechazar a sus representantes, el uso de la fuerza pública fue un instrumento esencial que permitió reprimir revueltas en función de la formalización y permanencia de la estructura de ejercicio del poder imperante. Aun así, eso no detendría el espíritu de inconformidad de la comunidad y, lentamente pero de forma continua, comenzaron a reducir el blindaje y la cantidad enorme de facultades con las que contaban los titulares de los cargos públicos; progresivamente los valores democráticos flexibilizaron la rigidez de la estructura jurídica que sobrecargaba de facultades a pocas instituciones, diluyendo su influencia hasta el punto en que incluso la competencia política fue posible sin el ejercicio de la fuerza o de golpes de carácter militar.

Si bien el liberalismo se había formalizado con la inclusión de sus principios en sistemas jurídicos, la democracia terminó dotando de elasticidad a esas disposiciones que al final permitieron una verdadera contienda legítima por ocupar los cargos de ejercicio del poder. Todas estas etapas fueron posibles gracias a la

utilización de la representación como la base del sistema político de las naciones, legitimada en dos ámbitos distintos: uno subjetivo en concordancia con la aprobación de la comunidad que lo había instaurado y utilizado, y uno objetivo de conformidad con la estructura jurídica vigente dentro del territorio del Estado en cuestión.

Sin embargo, el deterioro de la credibilidad de los actores políticos ya había comenzado, siendo utilizado incluso como herramienta con fines políticos, que solamente aumentaba el descontento de la comunidad pues el trabajo de ninguna de las administraciones resultaba suficiente para satisfacer los intereses colectivos. Poco a poco la comunidad pasó de un sistema de confianza plena a desconfiar de cada una de las acciones realizadas por sus funcionarios. Aun cuando se crearon instituciones de vigilancia, la sociedad tampoco confiaba en estas, puesto que ya habían demostrado su ineficacia y no estaban dispuestos a permitir más abusos en contra de quienes, en principio, conservaban la facultad de ejercer la soberanía de todo el Estado.

Lo que comenzó como simple descontento, pronto se convirtió en demandas, en nuevas interpretaciones y reestructuraciones de las instituciones de ejercicio del poder público dentro de los Estados. La sociedad ya no estaba satisfecha con la simple figura de la representación, ahora querían tomar decisiones y que estas no incluyeran la intervención de intermediarios.

Candidaturas independientes

Debido a que el fenómeno de la institucionalización se popularizó durante todo el siglo XX, de manera paralela cobraron importancia en la misma medida los órganos que fungían como los intermediarios entre el Estado y la sociedad, nos referimos a los partidos políticos. Lo que comenzó como organizaciones con buenas intenciones en función del desarrollo colectivo, poco a poco se fue distorsionando hasta convertirse en la fuente misma de desconfianza respecto a la organización política de los Estados. De esta forma, los partidos políticos pasaron de ser la base y fuente primordial de confianza social a convertirse en cúmulos de desconfianza

bajo la simple premisa de que el formar parte de uno de ellos implicaba que se era parte de una institución corrupta o simplemente negativa.

Debido a ello, la sociedad demandó la posibilidad de que quienes contendieran para ocupar los cargos de elección popular pudieran ser sujetos aislados o ajenos a estas instituciones, esto en el entendido de que, si se trataba de funcionarios ajenos a dichas corporaciones, entonces de inmediato se trataba de personas libres de la corrupción de responder a los ideales e intereses de los grupos dominantes dentro de los partidos. La presión fue tal que los Estados se vieron en la imperiosa necesidad de incluir dentro de su organización política la posibilidad de que pudieran contender candidatos para los cargos de elección popular sin la necesidad de ser respaldados por algún partido político. A esta forma de participación se le conoce como candidaturas independientes.

A pesar de que se ha popularizado el concepto durante todo el siglo XXI, cierto también es que en algunos Estados la figura existió desde el momento mismo en que se constituyeron sus sistemas políticos, en particular en lo referente a la organización política local o de las instancias más inmediatas a la sociedad.

En cuanto a antigüedad de la figura destacan los estados de Noruega y Rusia. Noruega es un caso interesante debido a que desde 1887 en su régimen existía un control de los cargos de elección popular únicamente en favor de partidos políticos, pero todo cambió en 1920, cuando el *Storting* o parlamento permitió la inclusión a la contienda electoral por parte de candidaturas sin vínculo alguno con partidos políticos. desde entonces admite la figura de las candidaturas independientes. Por supuesto que la figura se adecuó a su sistema, motivo por el cual estos no compiten de manera individual como en la mayoría de los casos, sino que en su conjunto conforman listas electorales de conformidad con las cuales los votantes elegirán a quienes desean que los representen en las diversas instituciones. Es importante mencionar que dicho sistema ha funcionado en mayor medida a nivel local, donde

desde 1937 el apoyo a las candidaturas o listas independientes nunca ha sido menor al 33% del total de los votos emitidos¹⁴⁶.

De lo anterior podemos destacar tres elementos. El primero de ellos es que, contrario a lo que consideran otros Estados, las candidaturas independientes en Noruega demuestran que incluso en un sistema completamente conformado por representación proporcional, la figura puede ser incluida y, además, que puede llegar a tener un impacto incluso más trascendental que los pequeños partidos. Esto demuestra, a su vez, que dentro de ese Estado, parte de las razones del por qué los partidos políticos no se ven con tanto recelo es debido a que simplemente se tratan como una vía objetiva para acceder a los cargos de elección popular, a diferencia de los demás Estados en donde desde que se formalizó la estructura política que los rige actualmente apostaron en su totalidad en favor de los partidos, motivo por el cual se consideran la fuente de todos los vicios y de la desconfianza dentro del ejercicio del poder público.

Por supuesto que no todo el mérito lo tiene la inclusión de estas formas de competencia; también jugó un rol importante la adopción de los valores liberales desde su conformación como nación independiente. En esta región no existía el temor de que un golpe de Estado atentara contra las instituciones como sí ocurrió en la mayor parte de los Estados latinoamericanos. Pero resulta innegable el hecho de que estas formas de participación flexibilizaron el sistema y le quitaron peso a otras instituciones, lo que permitió que el control sobre estas a su vez también tuviese una carga subjetiva, es decir, que si las instituciones puente entre la sociedad y el Estado no cumplían con su función, estas simplemente podrían reemplazarse por figuras ajenas a aquellos, lo que forzosamente los impulsaría a buscar nuevas maneras de desempeñar sus cargos conforme a las necesidades de la comunidad, de cuya aprobación depende su permanencia en el poder. Al final no se convirtieron los partidos políticos en la base del sistema, sino en un órgano más dentro de este.

¹⁴⁶ Ringkjøb, Hans Erik. *Party Politicization Reversed? Non-partisan Alternatives in Norwegian Local Politics*, Scandinavian Political Studies, Noruega, 2005, p. 169.

Las candidaturas independientes de Noruega nutren y refrescan la contienda política, y sobre todo alcanzan su mayor grado de representatividad a nivel local, lo que a su vez fomenta el desarrollo de una buena imagen respecto a los partidos, instituciones que no se ven como la fuente de la corrupción de la organización política, sino como auténticas instituciones para fomentar la competitividad dentro de su monarquía constitucional con claros valores de carácter democrático.

El caso de Rusia es importante debido al rumbo que tomó su vida política electoral. Ya desde 1985, durante el periodo conocido como de la *perestroika* en la entonces Unión Soviética¹⁴⁷, además de las reformas económicas, intentaron dar paso a las instituciones de la democracia y la participación con las reformas de la *Glásnost* (apertura o transparencia), fomentando la creación de espacios para el debate público, dando lugar a la creación y adopción de instituciones de participación política diferentes, que respondieran en mayor medida al progreso internacional. Lo interesante de este fenómeno es que dentro del concepto de organizaciones políticas se incluyeron tanto a las candidaturas independientes como a los partidos políticos, estableciendo la obligación para cada uno de ellos de manera indistinta de conseguir un determinado número de firmas de apoyo que respalden su campaña (el número dependerá de la región que representen o del cargo que pretendan ocupar), y a todos los que obtuvieran su registro les serían asignadas partidas presupuestales de acuerdo con los requisitos preestablecidos para el cargo por el cual contendieron, de manera proporcional al número de candidatos admitidos¹⁴⁸.

Aun cuando desde nuestra perspectiva pudiéramos considerar que las candidaturas independientes no cuentan con el respaldo suficiente como para ocupar un porcentaje mayor dentro de las instituciones políticas de nuestra nación, en Rusia grandes figuras han accedido a los cargos de elección popular por este medio, tales

¹⁴⁷ La *Perestroika* (reestructuración) fue una reforma de carácter económico, impulsada por Mijaíl Gorbachov que buscó reestructurar la organización económica de la Unión Soviética permitiendo la entrada de capital y de empresas extranjeras, con tendencias claras al libre comercio, cuyo desenlace negativo fue uno de los motivos por los cuales se disolvió la Unión.

¹⁴⁸ Mc Adam, Doug, et. Al., *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Estados Unidos de América, Cambridge University Press, 1996, p. 123.

como Yeltsin, quien ocupó el cargo de presidente de Rusia de 1991 a 1999 y Vladimir Putin, siendo su última contienda y triunfo por esta vía en el año 2018.

Sin embargo, a diferencia del caso de Noruega, en Rusia desafortunadamente las candidaturas independientes se han utilizado como instrumentos para limitar la competitividad política y fomentar la permanencia de ciertos individuos en los cargos públicos, bajo la excusa de que al competir como independientes no tienen vínculo con el partido que los postuló en procesos electorales anteriores, motivo por el cual estos pueden competir una vez más.

Si bien existen otros países que contemplan la figura de las candidaturas independientes tales como Alemania, Chile, Estados Unidos y Gran Bretaña, todos ellos comparten una estructura general, y México no es una excepción a esa regla. Dentro de estos Estados, las candidaturas independientes fueron incluidas como una especie de alarma o alerta para presionar a los partidos políticos a hacer las cosas por la vía correcta, sin que las condiciones de competencia por esta vía sean realmente óptimas para dar pie a una auténtica competencia.

En el caso de México, a pesar de que el debate por la inclusión de las candidaturas independientes entró en auge en el año 2006, no fue sino hasta el año 2012 cuando mediante una reforma política presentada por el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa se eliminó el requisito constitucional de ser postulado por un partido político para contender para acceder a los cargos de elección popular¹⁴⁹. A pesar de que la reforma entró en vigor desde ese momento y que concedieron un plazo de un año para crear la legislación secundaria correspondiente, fue con la reforma político electoral del 10 de febrero de 2014 que se creó la legislación reglamentaria de la figura y por primera vez se permitió la contienda política bajo esta modalidad.

¹⁴⁹ CPEUM. Artículo 35: Son derechos de la ciudadanía:

...

...Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Sin embargo, a diferencia de los casos de Noruega y Rusia, pero similar a la mayoría de los países que incluyeron esta forma de competencia política dentro del desenvolvimiento de sus procesos político electorales, la adopción de esta se hizo de manera incompleta. Esto se debe a que como mencionamos en capítulos anteriores, los partidos políticos fueron la herramienta en función de la cual basaron todas las contiendas para acceder a los cargos públicos. En oposición a los dos primeros países que contemplaron a los partidos políticos como una vía más para acceder a los puestos de elección popular, los países como México utilizaron a estos como la única base y fundamento que daba sostén al vínculo entre la sociedad en general y el acceso a los cargos públicos. La realidad es que argumentos para justificar esta preponderancia fueron demasiados, querían contar con instituciones objetivas que cumplieran con las mismas reglas y que, en principio, tuvieran las mismas posibilidades entre todos los contendientes para acceder a los cargos; eso sin mencionar el hecho de que funcionaban como fuentes de identificación social conforme a sus declaraciones de principios y estatutos. Servían además como simplificadores de los procesos de transición del poder público, toda vez que resultaba más sencillo administrar a instituciones que estaban reconocidas oficialmente para contender que a una multiplicidad de individuos que tendrían que ganar su derecho a competir colmando requisitos complejos. Por último y quizá la menos creíble de las razones del por qué se utilizaron como base de todo el sistema político electoral fue el hecho de que al tratarse de instituciones en principio objetivas, estas estarían libres de los vicios que pudieran ministrar las candidaturas independientes al permanecer latente el riesgo de que grupos de poder, preponderantemente económico, dominaran a las instituciones públicas y las utilizaran en favor de sus intereses, llegando a tratar al Estado como una simple empresa y no como un país. Esta última es la menos convincente debido a que no es un misterio el hecho de que los partidos políticos, en particular después de la Segunda Guerra Mundial, se ocuparon más en responder a los intereses de las élites que a los de la masa electoral general pues comenzaron a tratar al Estado como un negocio más.

A pesar de que parecía un paso hacia adelante en rumbo a la apertura de la participación sobre la representación, lo cierto es que la reforma resultó insuficiente, y lo único que hizo fue fortalecer y blindar el sistema representativo. Para países como México donde existe una estructura electoral mixta (sobre todo en lo referente a la conformación del Poder Legislativo pues se eligen funcionarios bajo los principios de mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría en el caso del Senado), basada en su totalidad en el rol que cumplen los partidos políticos (conceptos esenciales del desarrollo de las contiendas político electorales tales como el presupuesto, el tiempo en radio y televisión, la publicidad, el registro y conservación de registro para contender en los diversos procesos electorales, entre otros), motivo por el cual resulta casi imposible que un candidato independiente llegue a tener un gran impacto dentro de la conformación de cualquiera de las instituciones de ejercicio del poder, en particular en lo referente a la organización de las instituciones a nivel federal. En estos países, las candidaturas independientes no fueron más que una llamada de atención que debía impulsar a los partidos políticos a reestructurar sus objetivos y prioridades para así recuperar la confianza perdida de la comunidad respecto a ellos. Desafortunadamente la inclusión de estas figuras en ocasiones termina afectando las esferas de derechos tanto de los contendientes como del electorado en general. Esto se vuelve un testimonio vivo de que los legisladores a veces realizan reformas para generar una imagen pública de apertura y flexibilidad, aunque en el fondo simplemente se trata de recursos cuya tendencia es mantenerse inoperantes para fomentar la permanencia de la estructura cotidiana de la distribución de los cargos, o de cualquier otra función en particular.

Candidatura de Jorge Castañeda Gutman

Es imposible referenciar a las candidaturas independientes en México, sin mencionar el caso de Jorge Castañeda Gutman. Si bien el enfoque de la presente investigación no va dirigido específicamente a esta forma de participación democrática, sí resulta interesante analizarlo debido a que, a diferencia de otras

candidaturas que se presentaron, el debate respecto a esta se elevó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el año de 2004, Jorge Castañeda anunció su interés por competir en el proceso electoral del año 2006, para acceder al cargo de presidente de la república. A pesar de que este mantenía relaciones con el Partido Acción Nacional, luego de haber sido Secretario de Relaciones Exteriores durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, anunció que competiría como candidato independiente para acceder al cargo, para lo cual solicitó al Instituto Federal Electoral que le fuera expedida una constancia que lo acreditara como candidato independiente.

Al efecto, señaló que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que todos los ciudadanos tenían derecho a votar y ser votados para acceder a los cargos de elección popular, motivo por el cual, en ejercicio de sus derechos políticos, solicitaba al Instituto su registro como candidato independiente. Sin embargo, el Instituto rechazó su solicitud, toda vez que, si bien tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como la propia Constitución establecían que era uno de los derechos político-electorales de los ciudadanos el votar y ser votados, el Código restringía dicha posibilidad de competencia en favor únicamente de los candidatos que fueran propuestos por un partido político y, por lo tanto, registrar a un candidato independiente era imposible.

Ante la negativa, Jorge Castañeda presentó un amparo ante los juzgados de distrito en materia administrativa, pero fue declarado sin materia, pues la materia electoral no era competencia de dicha instancia jurisdiccional¹⁵⁰. Contra dicha negativa, Castañeda presentó un Recurso de Revisión que fue estudiado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero este también fue sobreseído, debido a que no le competía a la Corte conocer de dicha materia.

Por lo anterior, Castañeda presentó su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 12 de octubre de 2005, el cual fue admitido el 26 de octubre

¹⁵⁰ Juzgado Séptimo de Distrito en materia Administrativa, del Distrito Federal.

de 2006 y remitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 21 de marzo de 2007.

En su resolución, la Corte hizo planteamientos por demás interesantes sobre la manera en que las instancias jurisdiccionales mexicanas debían de resolver los recursos presentados ante ellas, pero en cuanto a las candidaturas independientes, su pronunciamiento fue por demás genérico.

Para empezar, la Corte determinó dentro de su estudio de fondo que:

“143. La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.”¹⁵¹

Este pronunciamiento es por demás interesante pues, bajo la óptica de la Corte en esta resolución, el ejercicio de los derechos políticos es un medio esencial para asegurar los derechos humanos de la Convención. En particular resulta importante porque en la misma hace referencia a la caracterización de la democracia por parte de la Carta Democrática Interamericana, así como a la trascendencia que tiene el contar con recursos y mecanismos para hacer efectivos los derechos políticos contemplados por el texto constitucional y por la Convención misma. En otras palabras, un presupuesto para asegurar la garantía de protección y ejercicio de los derechos humanos en un Estado es, precisamente, que exista un ejercicio efectivo de derechos políticos.

Ahora bien, en cuanto a la resolución general, esta versó sobre tres puntos esenciales:

En primer lugar, la Corte concluyó que el Estado mexicano violó el derecho de protección judicial de Jorge Castañeda Gutman, bajo el entendido de que ni el juicio

¹⁵¹ Resolución del Caso Jorge Castañeda Gutman vs México, recuperado el 8 de marzo de 2022, de: https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298.

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ni el juicio de amparo eran suficientes para hacer las veces de un mecanismo de defensa en materia electoral, en particular, respecto al pronunciamiento de la negativa que el afectado recibió.

En segundo lugar, la Corte determinó que el Estado no violó su derecho político a ser elegido, el cual se encontraba reconocido en el artículo 23.1.b, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en ningún momento la Convención establece que dicho derecho a ser electo debe respetarse tanto a candidatos que compiten de forma independiente, como a candidatos propuestos por partidos políticos. En este sentido, la Corte señaló que los mecanismos con los que cuenta cada Estado para llevar a cabo la transición de los cargos de elección popular deben de responder a las condiciones particulares de cada caso en concreto, es decir, que el restringir la competencia electoral únicamente en favor de los candidatos presentados por partidos políticos no es una violación como tal a los derechos políticos de ser votado, sino que únicamente se trata de un filtro establecido por las condiciones históricas específicas del Estado, en esa materia.

Por último, al igual que en el rubro anterior, el Estado no afectó el derecho de igualdad ante la ley de Jorge Castañeda, toda vez que, si él se encontrara respaldado por un partido político en ese momento, este podría competir para convertirse en candidato para la elección presidencial en México. Así, la igualdad se encontraba en el hecho de que todos y cada uno de los contendientes debían enfrentar los filtros establecidos al efecto por cada uno de los partidos y, por ende, todos competían, jurídicamente hablando, en condiciones de igualdad.

Cabe destacar dos cosas importantes. La primera de ellas es que la resolución del caso Castañeda se emitió el 30 de noviembre de 2007. Esto es importante porque el debate en el Congreso de la Unión respecto a la incorporación de las candidaturas independientes inició desde 2006, luego del triunfo electoral de Felipe Calderón Hinojosa, como una más de las válvulas de escape que utilizó para legitimar su cuestionado ascenso al cargo presidencial. La segunda de ellas se relaciona con el

hecho de que, si bien a nivel jurídico, el caso de Castañeda Gutman se desarrollaba ante las instancias internacionales, a nivel político, este trató de contender para competir como candidato del PAN para el cargo de jefe de gobierno del distrito federal, pero perdió en la carrera interna para alcanzar el título de candidato contra otro ciudadano sin afiliación política: Demetrio Sodi. Esto nos da un testimonio fiel de la naturaleza oportunista de los políticos, tanto para la inclusión de las candidaturas independientes como una manera de legitimar un gobierno, como respecto al propio Castañeda, que al final terminó fracasando en todas sus pretensiones por acceder a un cargo de elección popular.

Revocación de Mandato

Quizá uno de los elementos de tendencia participativa más populares en la actualidad es la figura de la revocación del mandato.

La revocación de mandato es un proceso en virtud del cual el elemento social de un Estado tiene la posibilidad de remover de un cargo de elección popular a determinado funcionario o funcionarios debido a una probable incompetencia de aquel durante el desempeño de las funciones que la propia ley establece al efecto¹⁵². Este recurso normalmente encuentra su fundamento en las normas constitucionales y, en los sistemas democráticos, utilizan como base el hecho de que la soberanía reside en el pueblo y este se encuentra facultado para alterar la estructura política en atención de sus intereses.

Sus orígenes se remontan a la democracia directa ateniense en donde los funcionarios públicos de la *polis* eran constantemente vigilados y evaluados durante el desempeño de sus oficios para evitar cualquier tipo de mal manejo respecto a la administración de sus cargos¹⁵³. Recordemos que precisamente el concepto de cargo surge en ese momento, cuando el ser titular de una función pública representaba una obligación para aquel, en un sistema que hacía las veces de una pirámide invertida donde la sociedad contaba en todo momento con la facultad, no

¹⁵² Nohlen, Dieter (coord.), *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa, 2006, p. 1226.

¹⁵³ Bernal Gómez, Beatriz, *Historia del Derecho, Colección Jurídica*, UNAM, México, 2016, pp. 49-50.

solo de revocar el mandato de los funcionarios, sino que además estos podían sancionarlos, desde penas de carácter pecuniario, la pérdida de su ciudadanía, hasta la pena de muerte. Esto es comprensible debido a que para ellos la política era una actividad solo susceptible de ser desempeñada por los virtuosos y cualquiera que lo hacía lo consideraba como un cargo público, pero también como un título honorario.

Aun cuando pudiéramos creer que la institución es una inclusión de avanzada dentro de los sistemas jurídico políticos de los Estados actuales, al igual que como ocurrió con las candidaturas independientes, lo cierto es que la figura ha existido desde hace poco más de un siglo en algunos países, pero se ha retomado debido a la constante demanda social por contar con recursos no solo para controlar, sino también para castigar a aquellos quienes, desde su perspectiva, no han desempeñado sus funciones de la manera en que debían.

El ejemplo más antiguo al respecto y que sigue teniendo vigencia desde entonces lo podemos encontrar en Suiza. En este país el territorio se encuentra subdividido en cantones, y cada uno de ellos regula sus disposiciones locales de conformidad a los pactos celebrados entre su propia comunidad. En este orden de ideas, el cantón de Berna incluyó la figura de la revocación de mandato a nivel local desde 1846 y dicha disposición ha estado vigente desde entonces y hasta nuestros días. Posteriormente otros cinco cantones incluyeron la disposición, pero esta tendencia no se ha incluido en veinte cantones, motivo por el cual nunca ha traspasado sus localidades y por ende tampoco se contempla la figura a nivel federal.

Similar al caso de Suiza, en Estados Unidos de América, la figura ha sido contemplada a nivel local más no a nivel federal. Por otro lado, en América Latina la situación sí cuenta con rango mayor en cuanto a su ámbito de aplicación, sin embargo, cuenta también con otros bemoles que de igual forma atentan contra esta. En este sentido, los países que contemplan la figura en América Latina son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. A diferencia de Suiza y Estados Unidos, en todos estos países la revocación de mandato se encuentra contemplada desde sus

propios textos constitucionales y esta es viable en todos los niveles de gobierno y cargos de elección popular.

A manera de ejemplo mencionaremos dos casos interesantes. El primero de ellos es Bolivia. Es importante destacar que su constitución, a diferencia de la nuestra, cuenta con el desarrollo de la estructura orgánica de su Estado desde el inicio del documento y, en su artículo 11 párrafo segundo establece lo siguiente: “La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.”¹⁵⁴

De manera específica, la figura de la revocación de mandato se encuentra regulada en el artículo 240 del mismo ordenamiento, que establece que “Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley”. De conformidad con el sistema bolivariano, todo aquel que haya accedido a su cargo mediante un proceso electoral podrá ser separado del cargo en virtud de la figura de la revocación de mandato, lo que deja fuera de este sistema a los integrantes del órgano judicial que, si bien se someten a una especie de proceso electoral, este depende en su mayoría de medios de control interno que implican la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, motivo por el cual no se consideran realmente de elección popular.

Para que la revocatoria de mandato proceda, será necesario que forzosamente haya transcurrido cuando menos la mitad del periodo de funciones del posible sujeto a dicho proceso, pero no podrá tener lugar dentro del último año de su gestión. Además, este deberá comenzar forzosamente por iniciativa ciudadana, con el respaldo de al menos el 15% del total de votantes dentro de la circunscripción electoral a la cual represente o que haya designado a dicho funcionario. Cada funcionario podrá ser sujeto solo a un proceso revocatorio durante el periodo constitucional del desempeño de su función; en caso de resultar improcedente o

¹⁵⁴ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

negativo, el o los sujetos continuarán con el periodo restante como los titulares del cargo relativo, sin embargo, si la revocatoria resulta procedente, el funcionario deberá ser separado del cargo de manera inmediata. Por último, y en todos los casos, el funcionario deberá ser reemplazado por el siguiente a cargo, ya sea sustituto en el caso de los funcionarios del Congreso, o bien, por el vicepresidente en el caso del Ejecutivo. Todos los casos en los que no exista un funcionario sustituto, deberá señalarse al secretario de gobierno inmediato como sustituto temporal y deberán celebrarse nuevas elecciones.

A pesar de que la adopción de la revocación de mandato se utilizó con una justificación de apertura y universalización de las figuras de participación ciudadana, lo cierto es que en ocasiones intentan utilizarlos como recursos para que una fuerza política mayoritaria se mantenga en el poder, convirtiéndose más que en un instrumento de participación y en un triunfo del ejercicio soberano de la sociedad, en una auténtica herramienta política para mantener en el poder a quienes cuentan con un respaldo mayor por parte de la comunidad, en detrimento de las minorías, que en ocasiones incluso porcentualmente pueden ser una mayoría relativa mayor a la del propio partido dominante. Esta fue la motivante que impulsó al gobierno bolivariano a incluir dicha disposición, pero la administración de Evo Morales no pudo mantenerse debido al golpe de Estado parlamentario que lo hizo separarse del cargo de presidente el 10 de noviembre de 2019, luego de ostentarlo durante más de 13 años, de manera ininterrumpida. Su partido, al igual que él mismo, pretendían utilizar la revocación de mandato como un recurso para eliminar a sus competidores políticos, teniendo certeza de que el respaldo por parte de la sociedad bolivariana les permitiría mantenerse en el poder, pero no contaron con que una propia institución de ejercicio de poder público podría derrocarlo mediante un golpe de Estado, que en algunas etapas del proceso pretendió disfrazarse como una variante de revocación de mandato, algo que por supuesto era falso y que, si bien no fue de carácter militar, si dio apertura no solo a su destitución como titular del Ejecutivo, sino además a su persecución como criminal político.

El caso de Venezuela es bastante interesante debido a que desde la entrada en vigor de su constitución en 1999 se incluyó la figura revocatoria en su artículo 72.

Al efecto, la Constitución establece que: “Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad”¹⁵⁵.

Para que la revocatoria de mandato proceda en dicho país se requiere colmar de requisitos exagerados, incluso en comparación con las disposiciones establecidas por el ordenamiento de Bolivia, todo esto con la justificación de que debía de impedirse la remoción de funcionarios de manera abrupta por rencillas políticas y que durante el desarrollo del proceso se demostrara el auténtico deseo de la sociedad por remover al funcionario en cuestión.

Todos los cargos de elección popular son revocables y para que esto sea posible deberá presentarse una solicitud revocatoria con el respaldo de cuando menos el 20% del total de electores dentro de la circunscripción en función de la cual fue electo el individuo en cuestión. Esto únicamente podrá proceder. Al igual que en el caso de Bolivia, una vez que haya desempeñado el cargo durante la primera mitad del periodo para el cual fue electo. Para que la revocatoria sea procedente, será necesario que participen cuando menos el 25% de los ciudadanos que están registrados en el padrón electoral de la circunscripción respectiva y, además, solamente será revocado del cargo si un número igual o mayor al de electores que votaron en favor de su candidatura lo haga en su contra.

¹⁵⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Como es posible apreciar, a pesar de contar con similitudes a la manera en la que se regula esta institución en Bolivia, el proceso cuenta con un elemento que lo convierte en uno de los más complicados en cuanto a posibilidades para ser procedente, esto debido a que, a diferencia del caso boliviano en donde únicamente era necesario que durante el proceso electoral revocatorio se obtuviera una mayoría relativa en favor de la destitución y que participara cuando menos el 15% de la población de la circunscripción, en este caso es necesario no solo contar con el respaldo del 20% de los electores, sino que además deberán votar en el proceso cuando menos el 25% de electores registrados en la circunscripción pues de lo contrario el proceso resultará inválido y, además, deberá de votar en favor del mandato revocatorio un número igual o mayor al de votantes que designaron al sujeto en cuestión.

Solo a manera de ejemplo es interesante mencionar el caso del proceso electoral de mayo de 2018 en dicho país. Durante ese proceso electoral, hubo una participación de 9,389,056 ciudadanos, de un total de 20,526,978 habitantes inscritos en el padrón electoral, es decir, que hubo una participación formal del 46.06% de los votantes en el país¹⁵⁶. Se trata de uno de los índices más bajos de participación en los últimos años en dicha región, aún así el nivel de apoyo en favor de Nicolás Maduro fue contundente, y obtuvo a su favor un total de 6,248,864, el 67.84% del total de los votos válidos obtenidos. Si el pueblo venezolano deseara oponer el procedimiento de revocación de mandato en su contra, tendrían que conseguir el respaldo de 4,105,396 electores (el 20% del total de electores inscritos en todo el país), contar con la participación de cuando menos 5,131,745 de electores (25% del total de electores registrados a nivel nacional), y, además, aun cuando ya es una cantidad de electores elevada, deben de igualar la cantidad de votos obtenidos por Maduro durante el proceso electoral, es decir, 6,248,864, o más. Esto significa que, en un proceso de esa naturaleza, aun cuando consiguieran el número de electores suficientes para iniciar el proceso de revocación, y aun cuando consiguieran que participara el 25% del total de la población, incluso aunque

¹⁵⁶ Todas estas son las cifras oficiales publicadas por el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, que pueden ser consultadas en: <http://www.cne.gob.ve/ResultadosElecciones2018/>.

obtuviera una mayoría absoluta en donde todos los votos fuesen en su contra, no sería suficiente para revocar el cargo del Presidente, pues no igualarían ni superarían la cantidad de votos que obtuvo a su favor durante la elección. Como podemos apreciar, el Estado venezolano solo incluyó un requisito de este tipo para garantizar que el partido mayoritario contara con la certeza de que el recurso no pudiera ser utilizado en su contra.

Al respecto, es importante mencionar que el 26 de abril de 2016, se presentó un proyecto de revocación de mandato para determinar si Nicolás Maduro debía permanecer en el poder. Desafortunadamente, durante la etapa de recolección de firmas el proceso se suspendió debido a que el Consejo Nacional Electoral declaró que existían irregularidades en las recolecciones regionales de Aragua, Apure, Bolívar, Carabobo y Monagas, luego de que los Tribunales Electorales Locales determinaran que habían sido utilizadas falsificaciones de firmas.

Como podemos apreciar, los modelos internacionales respecto a la revocación del mandato no son demasiado alentadores, en el caso de Bolivia, incluso contando con la figura, fue necesario un golpe de Estado parlamentario para lograr la separación del cargo de presidente de Evo Morales, es decir, que al final del día de nada sirvió contar con la figura pues su destitución terminó respondiendo a intereses y recursos ajenos a las instituciones previamente establecidas jurídicamente hablando; nuevamente se trató de un fenómeno que superó a la realidad jurídica desde una fuente material. Por otro lado, la regulación que existe en Venezuela es por demás restrictiva; se trata de uno de los países con mayor índice de abstencionismo electoral en toda América latina, situación que se vio reflejada con únicamente el 60% de capital electoral participando en el proceso de 2018. Dentro de ese bloque de participantes políticos, el candidato y presidente en turno logró acumular la mayoría de votos a su favor, el 67.84% del total de los votos emitidos, y este porcentaje se encuentra por arriba del índice mínimo de participación que deben colmar para que la revocatoria de mandato proceda. Aunque a primera vista pareciera que esto es lógico pues el candidato obtuvo mayoría absoluta en el proceso electoral pues superó a los demás candidatos por un rango de más del 50%

del total de los votos emitidos, en realidad la votación que obtuvo a su favor no representa una mayoría absoluta del total de electores registrados en el padrón venezolano. En este sentido, el respaldo de Maduro representa únicamente el 32.8% del total de los electores, lo que significa que no es un candidato con el respaldo de una mayoría absoluta del total de electores a nivel nacional, y aun así, de acuerdo con la forma en que se encuentra regulada la figura en la actualidad en dicho país, este puede ostentarse como el candidato con mayor respaldo social dentro de su región, aunque nada de eso sea verdad.

En el caso mexicano, si bien a nivel federal aún continúan las discusiones para la adopción de esta forma de participación, cierto también es que a nivel local ya desde hace algún tiempo, múltiples entidades federativas ya contemplaban instancias revocatorias, pero más que ser de participación directa, se trataba y se trata de facultades de los Congresos locales para separar del cargo a determinados individuos después de cometer ciertas faltas. Entre las entidades que lo contemplan de esta manera se encuentran Morelos, Nuevo León, Puebla, Yucatán y Veracruz.

Sin embargo, una de las entidades que incluye la figura de la revocación de mandato como una auténtica figura de participación directa es la Ciudad de México. Esta disposición fue incluida desde la publicación de la constitución el 5 de febrero de 2017, en el capítulo II, *de la democracia directa, participativa y representativa*, en su artículo 25 establece a la revocación de mandato como uno de los derechos ciudadanos para resolución de problemas, elemento que desarrolla más adelante en el apartado G del mismo, en donde establece las reglas básicas en cuando a su funcionamiento¹⁵⁷.

Al efecto, establece que solamente podrá ser procedente la revocación cuando esta sea solicitada por cuando menos el 10% del total de electores que se encuentren registrados en la lista nominal respectiva al distrito o circunscripción electoral que designó al funcionario, cuando haya transcurrido como mínimo la primera mitad de su periodo como funcionario. En cuanto al proceso, este únicamente será obligatorio cuando participe cuando menos el 40% de los electores registrados en la

¹⁵⁷ Constitución Política de la Ciudad de México.

circunscripción correspondiente al cargo que se pretende revocar y, además, que sea cuando menos el 60% de los votantes quienes emitan su voto en favor de la revocación. Nuevamente podemos apreciar que se trata de un índice de participación por demás elevado, y uno todavía mayor en cuanto a respaldo en favor de la revocación pues no basta ni siquiera con una mayoría absoluta (50% más un voto), sino que debe colmar como mínimo el 60%. Si bien estos mecanismos establecen estas limitantes para evitar que se utilice como un arma política en contra de cualquier funcionario, cierto también es que requisitos tan exagerados hacen que su viabilidad en cuanto a procedencia parezca imposible. Al efecto, podemos decir que contamos con filtros exagerados, similares a los establecidos por Venezuela, pero utilizando porcentajes de participación como limitante principal, en lugar de un proceso electoral previo.

Todo lo anterior respalda el hecho de que la inclusión de la revocación de mandato, a pesar de ser considerada una novedad de la legislatura actual, en realidad se trata de una figura que ya ha sido contemplada con anterioridad tanto a nivel internacional, como a nivel local dentro de múltiples entidades; si bien estas inclusiones tenían una motivación preponderantemente legislativa, el caso de la Ciudad de México es una excepción pues desde su origen como ordenamiento constitucional independiente incluyó la figura de la revocación como una de las formas de ejercicio de derechos ciudadanos y, en esa misma medida, de su soberanía. A pesar de que de manera conceptual e ideal suena a que la disposición contemplada por la Ciudad de México es de avanzada en favor de la universalización de la democracia y de la tendencia hacia una apertura en favor de la democracia directa, cierto también es que siempre que se incluyen este tipo de disposiciones se hace colocando filtros por demás difíciles de colmar, lo que nos deja con instrumentos que en el papel resultan vigentes, pero que materialmente resultan imposibles de hacer valer.

Estado Abierto

Al igual que en los dos casos anteriores, la búsqueda por satisfacer las constantes demandas de participación y de intervención política por parte de la ciudadanía han

dado lugar a un nuevo concepto de organización tanto en dicho ámbito como en el social.

A pesar de que se considera que la ampliación de la democracia participativa ha sido un fenómeno del siglo actual, lo cierto es que la tendencia de apertura de la vida política de los Estados ha llevado un desarrollo paralelo a la propia adopción de los principios liberales constitucionales. Los primeros indicios de apertura comenzaron con la creación de instrumentos de vigilancia y de transparencia respecto a la gestión pública. Todo esto fue una consecuencia de la importancia que acumuló dentro de la organización política la institución de los partidos políticos luego de la Segunda Guerra Mundial. Así como acumularon una serie de obligaciones respecto a la manera en que sucederían los procesos de transición de los cargos públicos dentro de sus respectivos Estados, también esto les permitió en su momento reestructurar estas instancias en favor no solo de su permanencia dentro de los cargos, sino además del beneficio individual de sus integrantes y líderes. Esto trajo como consecuencia que la figura de los partidos que en principio se encontraba respaldada por la confianza total de la comunidad a la cual representaban, poco a poco fue deteriorando esa imagen al tratar a la administración pública como una fuente lucrativa y de prerrogativas supraleales que, entre otras cosas, no contaban con restricción alguna respecto a la manera en la que manejaban las instituciones.

Este fenómeno provocó que, a diferencia de cuando estos se incorporaron como una de las instancias esenciales del ejercicio soberano de las naciones, se sobrecargaran de desconfianza por parte de la propia comunidad que los había electo, motivo por el cual dentro de estas nuevas demandas sociales destacó en primera instancia el deseo de la comunidad de no solo definir dentro de los ordenamientos jurídicos las facultades específicas de cada uno de sus funcionarios y representantes, sino que además buscaban en la mayor medida posible de conocer cuáles eran los procesos, procedimientos y actividades en general que desempeñaban estos, en particular, dando especial atención a la manera en que ejercían el financiamiento público de sus instituciones. A esta nueva búsqueda por

conocer la manera en la que se ejercían tanto el presupuesto como los propios cargos públicos se le conoció como el derecho a saber o el gobierno abierto, pues en función de esta postura las autoridades dieron a conocer información cuyo acceso antes estaba reservado únicamente en favor de ellas.

Esta apertura superaría nuevas fronteras y, debido a la inconformidad social, al igual que en los dos casos anteriores, buscaron incorporar instancias de acción política en virtud de las cuales la ciudadanía tuviera un control mayor sobre las decisiones políticas fundamentales de sus gobiernos. La desconfianza institucional llegó a niveles tan alarmantes que ya no bastaba con incluir nuevas formas de participación que se aislaran de la influencia de los partidos políticos, sino que ahora pretendían influir de manera directa en la forma en la que se ejercía el poder público. A este fenómeno se le conoció como Estado abierto, una forma de organización política caracterizada por permitir a la ciudadanía el tomar parte de las decisiones políticas fundamentales de acuerdo con procesos electorales que determinarían si se admite o se rechaza determinado proyecto político. Con esta postura, la ciudadanía ya no solo se erige como vigilante perpetuo del desempeño de las funciones públicas, sino que se vuelve un participante activo dentro del desempeño de las funciones en búsqueda de una satisfacción mayor de los intereses de la comunidad en general.

En la actualidad es difícil catalogar bajo este modelo a algún Estado en particular, pues se trata más bien de un fenómeno que ocurre en los niveles más terrenales o locales dentro de la manera en la que se organiza la estructura política de estos. Un ejemplo simple pero clarificador es el ejercicio presupuestal dentro de las colonias de la Ciudad de México, en donde mediante votación los individuos pertenecientes a las mismas tenían la posibilidad de decidir en qué proyecto ejercer el presupuesto que se les hubiera otorgado, por ejemplo, para reemplazar el sistema de luminarias, reparar banquetas o reacondicionar parques.

Si bien pudiera parecer como una medida tendiente a la democracia directa en favor de la universalización de las facultades para influir en las decisiones políticas de determinada región, lo cierto es que en primera instancia refleja lo deteriorada que se encuentra la confianza de la sociedad respecto a sus representantes. Esto, más

que una verdadera vía de participación, debe considerarse como una llamada de emergencia respecto a la manera en la que se ha administrado la política al interior de un Estado, pues la comunidad prefiere adoptar este tipo de medidas que además de representar ejercicios presupuestales extraordinarios, ralentizan el desempeño de la administración pública dentro de un Estado.

Medidas adoptadas por el Estado mexicano

Como podemos apreciar dentro de todo el desarrollo del presente capítulo, el tema democrático ha sido uno de los tópicos de tratamiento prioritario en el ámbito de las relaciones internacionales desde mediados del siglo pasado y, en particular, durante la última década de aquel, se ocuparon en institucionalizar el tratamiento del tópico, buscando nuevas formas y vías para fortalecer las instituciones locales dentro de cada uno de los Estados, especialmente en el caso del continente americano, fenómeno que dio como resultado la creación de diversos documentos normativos que establecieron las bases de lo que objetivamente hablando debía de entenderse por un gobierno democrático. A este fenómeno se le conoció como la tercera ola de las democracias.

Desafortunadamente la emisión de instrumentos internacionales no fue suficiente para mejorar las condiciones tanto del desarrollo de los Estados en cuanto a gobernabilidad democrática se refiere, ni tampoco fueron capaces de frenar el deterioro de esa forma de organización. Desde una perspectiva teórica, diría Habermas que existe una ruptura en el vínculo de tensión entre facticidad y validez que legitima jurídicamente hablando a los gobiernos democráticos debido a que si bien de facto el derecho constitucional democrático gobierna a través de ciertas instituciones, ésta administración no es legítima pues ya no corresponde a los intereses de la mayoría de los miembros que integran a la comunidad como pudimos apreciar en las escalas estadísticas abordadas en su momento.

Pero esto no implica que no se hayan intentado incluir nuevos recursos para fomentar la flexibilidad del sistema y así atender en mayor medida a las demandas sociales, lamentablemente la manera en la que se han incluido tampoco resulta suficiente para hacer justicia a las exigencias de la comunidad que, cansada de tantos errores, de manera gradual pero constante deja de creer en las instituciones que lo gobiernan puesto que ya no son suficientes para proteger sus intereses.

A pesar de lo anterior, es importante destacar que, como vimos en capítulos anteriores, México ha sido uno de los países que más ha adecuado su regulación interna de acuerdo a las solicitudes internacionales, siendo, por ejemplo, de los primeros Estados en unirse a los programas de transparencia, anticorrupción, fomento a la educación e inclusión de nuevas tecnologías para dotar de objetividad a los procesos electorales. En este sentido, podemos afirmar que en el caso del Estado mexicano nunca ha existido una resistencia a incorporar medidas que busquen la inclusión de nuevas formas de organización en aras de un mejor manejo de las instituciones públicas lo que, además, ha permitido que nuestra imagen internacional se fortaleciera.

Prueba de ello se encuentra en el hecho de que, de acuerdo con lo establecido por la Carta Democrática Interamericana, México cuenta con los instrumentos jurídicos para respaldar la posibilidad de afirmar que contamos con las condiciones necesarias para entrar dentro de los Estados que, en palabras del documento, cuentan con una democracia representativa funcional y sostenible. Esto se debe a que contamos con instancias de respeto, procuración y protección de derechos humanos; el acceso a los cargos públicos se lleva a cabo mediante procesos establecidos dentro de la Constitución y regulado por normas secundarias especializadas; contamos con procesos electorales periódicos, libres, justos y el sufragio cuenta con las características de ser universal, secreto y la forma en la que la ciudadanía ejerce su soberanía; existe una pluralidad de alternativas políticas para ajustar en mayor medida los intereses de la comunidad a los planes de acción o programas de gobierno propuestos por los postulantes a cualquier cargo público; tenemos división e independencia de los poderes públicos y no solo eso, sino que además tenemos una estructura federal, lo que a su vez implica la existencia de divisiones internas de ejercicio del poder en cada una de las entidades federativas que la componen, en donde existe una definición precisa del ámbito de competencia de cada uno de los niveles, y de cada uno de los poderes.

En cuanto a los componentes fundamentales para el ejercicio de la democracia, podemos decir que México cuenta con instrumentos de transparencia desde

comienzos de la década de los 2000. Si bien desde la reforma de 1977 se incluye el concepto de acceso a la información como un derecho, y desde la Constitución de 1917 de origen se incluyó el derecho de petición, no fue sino hasta el año 2002 cuando se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, si bien su aplicación resultó desordenada puesto que no había una homologación de aplicación a nivel federal y a niveles locales y las autoridades no respondían a las demandas de información puesto que no tenían procedimientos para proveer de esos datos, sí dio como resultado la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que era un organismo dependiente de la administración pública federal que se encargaría de llevar a cabo las labores de transparencia y de publicidad de la información pública que manejaran así como la que resultara del desempeño de sus funciones. Este lento arranque respecto a la incorporación de instancias de transparencia en México daría un salto hacia adelante con la reforma constitucional del año 2007 en donde se modificó el contenido del artículo 6°, precisamente por presión, primordialmente de instancias internacionales, para garantizar condiciones mínimas de transparencia y en virtud de lo cual asumimos el principio de máxima publicidad administrativa, que tarde o temprano daría lugar a la creación de la Auditoría Superior de la Federación, un órgano de fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados que si bien se constituyó desde 1999, no fue sino hasta la reforma de 2007 cuando adoptó nuevas facultades y ámbitos de competencia, puesto que quienes menos cumplían con los requisitos de transparencia eran aquellas autoridades que tenían a su cargo la administración de los recursos públicos asignados para su actuación.

En la actualidad, luego de la reforma de mayo de 2014, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se transformó en el Instituto Nacional de Acceso a la Información, dando lugar a una regulación homóloga tanto a nivel de municipios, entidades federativas, como a nivel federal, es decir, se centralizaron las funciones administrativas de acceso a la información y además se transformó de un órgano dependiente de la administración pública federal a un organismo constitucional autónomo.

En cuanto a la probidad y responsabilidad de los servidores públicos podemos decir que México, desde la última década del siglo pasado y hasta en la actualidad la restricción y limitación estrictamente delimitada de las funciones de las autoridades ha sido una de las prioridades dentro de la legislación vigente. Si hay algo que nos dejó el proceso de institucionalización de mediados del siglo XX fue la prioridad que se dio al reconocimiento y adopción en todos y cada uno de los niveles de ejercicio de poder público del principio de legalidad, es decir, que todo aquello que la autoridad no tiene permitido, lo tiene prohibido y con la adopción de las medidas de transparencia, incluyendo entre ellas la declaración patrimonial, de intereses y de impuestos¹⁵⁸, dieron pie a una restricción mayor en cuanto a la posibilidad que tenían los funcionarios públicos de ocultar su crecimiento patrimonial. En caso de que los números no cuadren y se distinga algún tipo de beneficio ilícito, las sanciones, que serán de tipo administrativo, serán desde un apercibimiento, una multa, una suspensión, una separación del cargo, una cesación o bien, la privación de la libertad, dependiendo de la trascendencia del daño causado.

En cuanto a reconocimiento y respeto de los derechos sociales, México ha contado con múltiples avances desde la creación misma de la Constitución de 1917, con la inclusión del reparto agrario y el catálogo de garantías individuales entre los que destacaban el derecho a la vivienda, a una vida digna, a la educación y a un ambiente que permitiera su libre desarrollo, reafirmado con la adhesión de México al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de enero de 1966.

En cuanto a la libertad de expresión y a la libertad de prensa, se trata de elementos que México ya incorporaba también desde la Constitución de 1917. En el artículo 7° se incorpora la inviolable libertad de difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio. Esto se reafirma con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Si bien a la letra suena bien, lo cierto es que como ya

¹⁵⁸ Este modelo de declaración patrimonial fue propuesto por Iniciativa Ciudadana 3 de 3 en el año de 2014, luego de una serie de escándalos respecto a bienes que no correspondían con los recursos con los que contaban los funcionarios, motivando así que en 2015 se incorporara de manera formal esa nueva manera de informar respecto a los bienes con los que contaba cada funcionario.

sabemos, es innegable el hecho de que durante mucho tiempo el periodismo se encontraba restringido en cuanto a su contenido, al punto tal que se trató de una auténtica cacería de brujas cuando existían periodistas contrarios al sistema político imperante. La libertad de expresión encontró un punto de apertura mayoritario cuando se rompió por primera vez con el modelo de gobierno hegemónico federal mexicano, sin embargo, incluso en la actualidad sigue siendo motivo de múltiples fricciones.

En cuanto a la subordinación constitucional de las instituciones públicas, en México como lo mencionamos con anterioridad, contamos desde el periodo de la institucionalización con una estructura de subordinación legal tremenda. Sin embargo, cierto es que en muchas ocasiones los sistemas jurídicos se vieron menguados por la potente figura del presidente, sobre todo durante el periodo hegemónico del siglo pasado en donde el Estado de Derecho no era más que una ilusión e instrumento de control social. Sin embargo, en la actualidad es posible afirmar que la fuerza de la estructura jurídica en muchas ocasiones ha logrado controlar el deseo de ejercicio de poder por parte de las instituciones que tratan de ir más allá de aquello para lo que están facultados.

En este rubro vale la pena hacer mención de una situación. México, desde la constitución de 1917, aunque tuvo múltiples deficiencias en cuanto al reconocimiento y respeto real de derechos fundamentales, debido a la confianza que pusieron en el fenómeno institucionalizador, especialmente luego de la primera mitad del siglo XX, es posible afirmar que nos encontrábamos bajo un auténtico Estado de legalidad, en donde la base de todo el sistema se encontraba en el reconocimiento, respeto y respaldo de los derechos fundamentales contenidos dentro de las normas, en especial, de lo contenido dentro de la norma constitucional. Sin embargo, se trató de un sistema demasiado rígido debido a que en México la oleada y el auge positivista realmente nunca menguó. Mientras que en Europa el positivismo ya había sido criticado lo suficiente y ya buscaban nuevas formas de organización y de justificación del modelo jurídico político de sus Estados, cuando se cambia la literalidad por la interpretación, dando lugar a una nueva etapa de la

argumentación jurídica que revalida el criterio de la retórica con Perelman y Recaséns Siches, si bien este último se encontraba en México, en realidad la influencia de su pensamiento nunca fue tanta como para modificar la rigidez del sistema jurídico en México.

Fue esa misma rigidez la que trajo como consecuencia una imposibilidad por parte de las autoridades y de los gobernados de actuar en favor de los derechos fundamentales de los que, se supone, eran titulares, puesto que ninguna autoridad hacía nada más que aquello que la propia norma lo facultaba y si no se encontraba dentro de sus facultades, hacían caso omiso a cualquier solicitud o demanda por parte de la comunidad.

Al efecto, existen algunos autores que aseguran que México se transformó de un Estado de legalidad a un auténtico Estado constitucional de Derecho, pero este cambio no fue inmediato, sino que fueron varios eventos los que definieron dicha transición.

El primero de ellos fue la resolución del expediente varios 912/2010, respecto al caso de Rosendo Radilla Pacheco, en virtud del cual se incorporó el concepto del control difuso de convencionalidad o control de convencionalidad ex officio, que implicaba que las autoridades, en todos los niveles debían de observar que en todo su actuar se reconocieran y respetaran en favor de los individuos, sus derechos humanos reconocidos no solo a manera de garantías individuales o derechos fundamentales nacionales, sino también los incorporados en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano fuera parte.

Posteriormente, el 10 de junio de 2011, se publicó la reforma constitucional en materia de Derechos humanos, que modificó el concepto de garantías individuales por el de derechos humanos dentro del texto constitucional, dando origen a la adopción del principio *pro persona*, situación que rompe de forma inmediata con el principio de legalidad establecido desde la Constitución de 1917 en donde la prioridad era mantener la formalidad y respaldar en todo momento la estabilidad jurídica normativa. Este es el momento a partir del cual consideramos que se formalizó la transición hacia un Estado constitucional de Derecho, puesto que por

fin adecuamos nuestro derecho interno a las demandas sociales imperantes de la época y adecuamos la estructura jurídica nacional a los criterios en auge a nivel internacional.

En ese momento contábamos no solo con la inclusión del concepto de derechos humanos y todas sus implicaciones, sino que además teníamos el respaldo de la resolución varios 912/2010, que no solo obligaba a la autoridad judicial a observar lo dispuesto tanto por la constitución como por los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano fuera parte, sino que también esta obligación era extensiva a todo tipo de autoridad, es decir, que incluso los funcionarios administrativos, en todos los niveles de competencia tenían la obligación de actuar respetando el principio *pro homine* o *pro persona*.

Desafortunadamente surgió la contradicción 21/2011 que dio un paso atrás respecto al periodo, breve, pero vigente al fin, de avanzada de la política internacional mexicana puesto que por una contradicción de tesis se determinó cuál era la jerarquía de los Tratados Internacionales y de la Constitución mexicana. Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos se encontraban a la par que el propio texto constitucional, sin embargo, cuando existiera conflicto entre la Constitución y los Tratados Internacionales, el texto que debía prevalecer en cuanto a su reconocimiento era la Constitución, dando pie a la subsistencia de figuras contrarias a Derechos Humanos como es el arraigo.

A pesar de este retroceso, lo cierto es que incluso en la actualidad sigue incorporado el principio de observancia del control de convencionalidad por parte de las autoridades jurisdiccionales (debido a que se limitó la observancia de estos principios por parte de las autoridades administrativas), lo que, si bien no es lo más ideal en cuanto a respeto y reconocimiento de derechos humanos, sí es un paso hacia adelante en el desarrollo de una nueva visión por parte de los funcionarios respecto a la trascendencia que tienen los instrumentos internacionales en la manera en que debemos organizar nuestras instituciones y la forma en la que estas deben resolver conforme a derecho, ya no solo nacional, sino también internacional.

Todo lo anterior justifica la trascendencia que ha tenido la influencia internacional en la manera en la que México se encuentra actualmente organizado tanto jurídica como políticamente hablando. Desafortunadamente estos cambios no han sido suficientes para mejorar la perspectiva de la comunidad respecto a la aceptabilidad de la democracia, y esto es debido a la distorsión que existe entre las disposiciones normativas mediante las cuales estructuramos la organización del Estado y el impacto directo que tienen estas medidas en la vida de los integrantes de la comunidad a la que regulan. Esto es por demás trascendental ya que, como vimos en su momento, cuando un Estado genera condiciones de inconformidad dentro de su comunidad, y además, dentro de una perspectiva contractualista, deja de proteger lo que la comunidad general considera como temas prioritarios, entonces surgen las corrientes de pensamiento dentro de este que consideran que el gobierno, aun con lo complejas que se han vuelto sus instituciones, resulta insuficiente y es incapaz de responder a las demandas de la sociedad.

Sin embargo, por más estancado que pareciera el desarrollo institucional a los ojos de la comunidad, lo cierto es que el Estado se encuentra en un proceso de transformación constante para responder a las demandas de la comunidad, que si bien son múltiples, el Estado se ha enfocado, al menos durante los últimos años, en la incorporación de figuras de participación popular más tendientes a una participación directa dentro de la manera en la que se administran las instituciones del Estado, así como que ha pretendido reestructurar sus instituciones para que exista un equilibrio entre la eficiencia de las instancias federales respecto a las de las entidades federativas, que es la tendencia de centralización de funciones que hemos apreciado en diversos niveles como ocurrió con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y con el Instituto Nacional Electoral.

CONCLUSIONES

Al comienzo del desarrollo de esta investigación mi objetivo era, a partir de una serie de presupuestos, determinar si la forma de gobierno democrática en México se encontraba en crisis. Esto debido a que, en los últimos 20 años, y, en particular en la última década, han surgido muchos autores que afirman que existen crisis en las democracias, que se trata de gobiernos incapaces de sostener las demandas sociales, e incluso llegan al extremo de afirmar que se trata de instancias de ejercicio del poder político que han roto con el equilibrio que debe existir dentro de los Estados de derecho.

Desde nuestra perspectiva, el concepto de crisis trae aparejadas grandes consecuencias en el plano fáctico respecto al funcionamiento de una institución pues, de conformidad con lo establecido por Thomas Kuhn, un estado de crisis es la base de un cambio de paradigma y, los ámbitos jurídico y político no son la excepción. Al efecto, Kuhn nos dice que “Las revoluciones políticas se inician por medio de un sentimiento, cada vez mayor, restringido frecuentemente a una fracción de la comunidad política, de que las instituciones existentes han cesado de satisfacer adecuadamente los problemas planteados por el medio ambiente que han contribuido en parte a crear.”¹⁵⁹ Si nos guiamos por esta visión, resulta evidente la necesidad de realizar un estudio de carácter descriptivo relativo a la manera en que se ha desenvuelto el gobierno democrático mexicano para poder así determinar si nos encontramos en el limbo entre la estabilidad que tanto afirmamos tener, o bien, si nuestro estado de crisis trae aparejada la necesidad de un cambio de paradigma.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Kuhn, Thomas Samuel, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 149.

¹⁶⁰ Al respecto del concepto de paradigma, Kuhn lo dota con dos significados: “Por una parte, significa toda la constelación de creencias, valores, técnicas, etc., que comparten los miembros de una comunidad dada. Por otra parte, denota una especie de elemento de tal constelación, las concretas soluciones de problemas que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden remplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la ciencia normal.”, *Ídem*, p. 269.

En este orden de ideas, si admitimos que existe una crisis dentro de la democracia, esto traería aparejada la necesidad de una colisión entre este modelo y nuevas propuestas que pretendan resolver las problemáticas que el presente gobierno no resuelve, dando como resultado la instauración de un nuevo paradigma dominante o, en este caso, la adopción de una nueva forma de gobierno.

Debido al carácter polisémico del concepto de democracia, resulta imposible abordar su problemática desde una perspectiva formal individual, sin embargo, lo que sí podemos hacer es darle el tratamiento de un metaproblema y diluirlo a través de un examen lógico de lenguaje.¹⁶¹ Para ello, requerimos hacer un análisis conceptual histórico para conocer cuál fue el origen del concepto, cuáles son las cualidades que lo componían, así como cuáles son las transformaciones que ha sufrido y los elementos que lo integran en la actualidad. Por lo anterior, utilizamos para nuestro análisis el método propuesto por Ferdinand de Saussure, tratando a la evolución histórica del fenómeno democrático como un eje diacrónico, al que dividimos por medio de cortes sincrónicos para definir cuales eran las condiciones a partir de las cuales se dieron estas transformaciones al concepto¹⁶².

Es por esto que durante el desarrollo del primer capítulo nos enfocamos en conocer qué es lo que se había entendido por democracia, su evolución conceptual y lo que significa en la actualidad. Fue así como pudimos dividir claramente tres grandes momentos dentro de la evolución de los modelos democráticos. El primero de ellos corresponde al origen mismo del concepto en la Grecia antigua, específicamente en Atenas, una *polis* que se organizaba a través de esta forma de gobierno, caracterizada por tratarse de un sistema directo, donde la totalidad de los miembros de la comunidad, o, en este caso, de los que se consideraban ciudadanos capaces,

¹⁶¹ Este es uno de los postulados clave de la filosofía del lenguaje, corriente perteneciente al positivismo lógico, en particular nos referimos a la perspectiva de Jean Piaget y Rolando García en *Psicogénesis e Historia de la Ciencia*, México, El Colegio de México, 1984.

¹⁶² Para Ferdinand de Saussure, resulta necesario diseccionar los fenómenos complejos a partir de cortes sincrónicos y ejes diacrónicos debido a que los primeros nos permite analizar, un mismo fenómeno a partir de perspectivas temporales distintas, mientras que los segundos nos permiten comprender cuál es la relación que guardan en cuanto a su desarrollo una determinada etapa de su evolución con las demás. En otras palabras, este método nos permite mantener una guía de análisis lineal que delimita un rumbo específico dentro del desarrollo y tratamiento de un tópico en particular.

eran quienes determinaban el rumbo que tomarían las decisiones políticas dentro del grupo, sin la necesidad de que existieran intermediarios facultados específicamente para ello. Se trató de una forma de gobierno basada en la horizontalidad, en donde los participantes dentro de la administración pública lo hacían desde condiciones de igualdad, que requería una devoción total por el cargo puesto que no sólo se trataba del desempeño de una función o labor pública, sino que además se trataba de un puesto honorario. Para los ciudadanos atenienses la verdadera virtud se medía de manera proporcional a la capacidad que tenían los ciudadanos de servir a la administración pública. En cuanto a la transición de los cargos, se trataba de rotaciones rápidas, preponderantemente al azar, lo que impedía la generación de una clase política dentro de la comunidad, aunado al hecho de que las sanciones por malos manejos implicaban incluso la pena de muerte, lo que los prevenía de cometer conductas contrarias al beneficio colectivo. Sin embargo, esto a su vez trajo como consecuencia una hipertrofia política, en detrimento del desarrollo o crecimiento en otros ámbitos, en particular, el económico, lo que provocó que poco a poco quienes tenían la capacidad de participar se alejaran de la vida política para ocuparse en mayor medida al desarrollo de otras actividades más redituables para aquellos. Lo anterior, aunado al hecho de que este gobierno fue incapaz de lidiar con el aumento de la densidad poblacional y de la extensión territorial trajo como consecuencia que poco a poco esta forma de gobierno fuera desvirtuada al considerarse como un gobierno negativo, esto último con fundamento en la clasificación pura e impura de gobiernos propuesta por Aristóteles, y rápidamente terminaría subordinada al concepto de la república.

La democracia conservaría esa acepción negativa durante siglos, llegando al punto de que incluso cuando comenzaban a concebirse las bases del Estado moderno, las organizaciones políticas donde la soberanía residía en la sociedad se denominaban como repúblicas y no como democracias. El ejemplo más contundente relacionado con esto se encuentra en la inclusión dentro del texto constitucional estadounidense de 1787 del concepto de república de gobiernos representativos, estableciendo claramente que no se trataba de una democracia. Y es que la república solventaba todas las deficiencias del gobierno democrático;

reemplazó el sistema horizontal de ejercicio del poder por uno vertical en donde era la propia comunidad la que, por medio de procesos electorales, decidía quiénes iban a ser los miembros de la comunidad que actuarían en nombre y representación de aquellos; la vida política se volvió un tema especializado dentro de las comunidades y surgió así una nueva clase política. Esto permitió que los integrantes de la comunidad pudieran decidir si querían dedicarse a esa forma de vida, o bien, mantenerse al margen de ella y desempeñar sus labores cotidianas. Poco a poco los especialistas hicieron consideraciones sobre las formas de gobierno republicana y democrática y llegaron a la conclusión de que mientras la primera implicaba la inclusión de la división de poderes como elemento esencial dentro de la organización del gobierno del Estado, la segunda de ellas implicaba el hecho de que la soberanía residía de manera esencial en el pueblo. Gracias a esta nueva perspectiva, el concepto de gobierno democrático logró reivindicarse y no solo eso, sino que se convertiría en un elemento esencial dentro de la organización política de los Estados modernos, considerado incluso como una condición sin la cual no era posible hablar de gobiernos constitucionales y, posteriormente, se llegó al extremo de decir que un Estado constitucional no podría contemplarse como tal si no garantizaba una serie de presupuestos de carácter democrático.

A este momento podríamos considerarlo como un cambio dentro del paradigma democrático en donde prácticamente se fusiona con las cualidades de los gobiernos republicanos y, desde una perspectiva formal, se diluye por completo su significado, pero conserva un elemento como parte de la esencia del mismo: la soberanía popular. Gracias a esta transformación, el gobierno democrático pudo funcionar a través de instancias conformadas por representantes que más tarde se institucionalizarían a nivel mundial a través de los partidos políticos. Con la incorporación de la democracia representativa dentro de los textos normativos supremos de cada Estado se dio apertura a lo que en la actualidad se conoce como Estado constitucional de derecho que, a su vez, cuenta con la forma de gobierno conocida como democracia constitucional.

Pero la democracia constitucional ya no solo se limita a la forma en la que se administran los elementos del Estado, esta también implica, a su vez, una especie de catálogo axiológico casi de naturaleza metafísica que contempla como superiores determinadas condiciones en favor de cada uno de los individuos que forman parte, e incluso de cada uno de los que se encuentran dentro de, el Estado al que se regula. Además, incorpora una serie de medidas de control de ejercicio del poder público de entre las que destacan el reconocimiento a los derechos humanos, la existencia de mecanismos de transición de los cargos públicos con carácter independiente a cualquiera de los poderes, refiriéndonos específicamente a la división tripartita y, en el caso de México y de algunos otros países, la conformación y utilización de organismos constitucionales autónomos como parte de las instancias de control del ejercicio del poder.

Similar a como ocurrió con el desarrollo del primer capítulo, en el segundo realizamos un análisis respecto a la manera en la que se adoptó la democracia en México desde que se consideró como una nación independiente. En este sentido, nuestro eje diacrónico es el proceso de evolución del modelo democrático constitucional mexicano y los cortes sincrónicos los realizamos en función de cada uno de los ordenamientos constitucionales que existieron hasta el que nos rige en la actualidad. En este apartado nos enfocamos en analizar la manera en la que se encontraba contemplado el ejercicio del poder público en las diversas etapas constitucionales de México, destacando el hecho de que, si bien el modelo que adoptamos fue un trasplante de las ideas liberales europeas, lo cierto es que con el paso del tiempo nuestra tendencia a emular las tradiciones estadounidenses terminó resultando evidente, al menos hasta antes de las leyes de reforma.

Lo anterior fue solamente una consecuencia lógica, debido a que el movimiento de independencia de las trece colonias había sido la fuente de inspiración, a su vez, de la propia Revolución francesa y de la conformación de una nueva tendencia en el viejo continente respecto a la estructuración de sus instancias políticas, las cuales se encontraban ahora limitadas bajo disposiciones producto del traslado de la fuente racional de los entes divinos en favor de los seres humanos. Pero un proceso de

ruptura de esta magnitud, tanto material como ideológico, requería de la vigilancia y del ejercicio de medidas de control del nuevo poder naciente que permitiera a su vez el reconocer, respetar y garantizar la nueva serie de atribuciones que se hacían a la persona humana. El único recurso capaz de desempeñar una labor de tal magnitud fue el derecho.

De esta forma, el derecho ya no sólo se encargaría de resolver las problemáticas que se suscitaban entre particulares, sino que además sería la instancia encargada de vigilar que se diera el pleno cumplimiento de las disposiciones pactadas por el pueblo como ente soberano. Este fue el origen del derecho público, que sería un elemento fundamental dentro de la estructura de los Estados modernos.

Por supuesto que esta nueva estructura organizativa europea inspirada en las ideas de la Ilustración terminaría permeando en los movimientos revolucionarios del siglo XIX en el continente americano. El debate en México se desarrolló de manera muy similar a lo ocurrido en Francia, puesto que, luego de lograda la independencia, si bien se hizo un reconocimiento a los derechos contemplados ya desde 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en particular respecto a la libertad, la igualdad y la propiedad privada, lo cierto es que la definición de la estructura del nuevo gobierno no sería para nada sencilla. Esto se debió a la tradición de la cual partía la flamante y nueva nación, pues siempre se había estructurado en función de gobiernos de corte monárquico; sin embargo, el ímpetu liberal buscó no solo la independencia, sino también la conformación del nuevo Estado bajo la administración de un gobierno de corte plenamente democrático. Esta sería la principal razón de conflicto político interno en México a lo largo del siglo XIX, pero luego de la segunda mitad del mismo, sería claro que un gobierno monárquico no bastaba para organizar al país, lo que terminaría dando el triunfo definitivo a los liberales.

Esto no significó que durante los intentos de conformación de gobiernos de corte centralista e incluso monárquicos e imperialistas no existiera el reconocimiento de una serie de derechos en favor de la comunidad. En realidad, incluso con la llegada de Maximiliano de Habsburgo, el modelo de monarquía planteado era el de una de

corte constitucional, es decir, que incluso en esas condiciones la ruta de desarrollo en México era contundente en cuanto a su contenido.

De lo anterior, así como del análisis realizado en su momento durante el desarrollo del apartado respectivo dentro del presente trabajo, es posible afirmar que México desde el momento en el que luchó por lograr su independencia e incluso durante el periodo en que se rigió por una organización preponderantemente centralizada, siempre se esforzó por mantener la estructura de un Estado constituido en función de las disposiciones contenidas en los textos normativos constitucionales. Si bien la manera de ordenar y priorizar respecto a ciertas características del ejercicio del poder público varió, lo cierto es que siempre se trató de buscar la legitimidad de su administración a partir de la incorporación de sus medidas y políticas a través de la constitución.

Si bien mi investigación no se acerca en absoluto a la de un historiador, la labor realizada durante el apartado respectivo nos permitió entender y dejar en claro que México, desde el momento en que se consumó su independencia y hasta la emisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a diferencia de otros países, vivió la peculiaridad de que siempre procuró fundamentar cada uno de los cambios de su estructura en modificaciones de carácter normativo constitucionales. Es decir, que desde el momento de su independencia la prioridad fue respaldar cada una de sus políticas en una base normativa constitucional contundente en donde hubiera identidad respecto a las determinaciones hechas por la administración pública.

Así, podemos considerar que la emisión de cada texto constitucional es un corte sincrónico dentro del eje diacrónico conformado por la historia constitucional general de México. Entre unos y otros ordenamientos constitucionales se encontró un estado de cosas distinto, caracterizado por disposiciones normativas diversas respecto a la manera de organizar el ejercicio del poder público dentro de la nación mexicana. Es destacable el hecho de que siempre se puso confianza plena en la división de poderes tripartita, aunque esta siempre se ha inclinado mayormente hacia el reconocimiento de un Poder Ejecutivo más poderoso o preponderante

respecto a los otros poderes y que incluso en la actualidad podemos notar que sigue respondiendo a estructuras similares. No se trata de una supra y subordinación entre poderes, sino que más bien se reconoce la celeridad que implica en la implementación de políticas públicas el contar con un Ejecutivo poderoso.

Independientemente de la estructura y de la prioridad que se dio a la organización de los Poderes de la Unión, lo cierto es que también existió un reconocimiento perpetuo en favor de la participación ciudadana para estructurar las instituciones políticas del Estado mexicano, aun cuando en algunos momentos la soberanía fue reconocida en favor de la nación y no directamente en el pueblo como ocurre en la actualidad.

Por otro lado, el capítulo tercero se trató quizá del apartado más técnico dentro del trabajo. Esto se debe a que el objetivo de aquel fue reconocer y destacar lo complejos que se han tornado en la actualidad los procesos para el nombramiento de los titulares de los cargos públicos, tanto aquellos que acceden por vía electoral como aquellos que son designados en función de otro tipo de procesos.

El motivo de ello fue debido a que, como pudimos apreciar a lo largo del proceso evolutivo del concepto de democracia durante el desarrollo del capítulo primero de esta obra, una de las características principales que siempre han definido a esta forma de gobierno es la manera en la que se conforman y ocupan los cargos públicos. Uno de los logros más grandes aportados por los gobiernos republicanos, democráticos e incluso los monárquicos constitucionales dentro de los Estados modernos luego de la Ilustración, fue la transición de los puestos correspondientes a la administración pública, entendiéndola a esta no solo como a las funciones correspondientes al Ejecutivo, sino a toda la división tripartita y demás instancias públicas en general.

Gracias a la transición de los cargos y la correspondiente inyección de dinamismo a la política, los Estados fueron capaces de incorporar un nuevo modelo de lucha por el poder, ya no mediante las armas, sino a través de espacios especializados para ello, en donde todos compitieran con las mismas posibilidades o, al menos, bajo las mismas condiciones. Evidentemente este nuevo medio de

desenvolvimiento de una parte esencial de la vida política requería de un conjunto de reglas para que la competencia fuera equitativa y correspondiera a los intereses de la generalidad, motivo por el cual el derecho electoral es, en la actualidad, tan trascendental. Importante es mencionar que el derecho no siempre tuvo prioridad en el desenvolvimiento de estos procesos electorales, de hecho, estos se encontraban vinculados mayormente a instancias de carácter político y el derecho sólo hacía las veces de medio a través del cual se establecían las reglas a partir de las cuales se llevarían a cabo dichos procesos. Sin embargo, con el tiempo el derecho fue ganando terreno a la política hasta el punto de que en la actualidad poco tienen que ver las instancias políticas en la organización de los procesos electorales, esto en el entendido de que las autoridades de carácter electoral son ajenas a los fenómenos políticos (algo que no es del todo cierto si analizamos a profundidad el proceso de conformación de sus autoridades).

Ahora bien, es interesante rescatar el hecho de que la organización política en México no siempre ha sido la misma. El Poder Ejecutivo se ha transformado en múltiples formas: hemos tenido presidencia, vicepresidencia e instancias ajenas a la división tripartita como el Supremo Poder Conservador; en el ámbito legislativo la cantidad de integrantes del Congreso de la Unión ha variado enormemente en función de criterios de densidad poblacional, mayoritariamente, pero también hemos llegado al punto de tener un sistema unicameral que, por supuesto, no perduraría; y, el Poder Judicial de igual forma ha sufrido modificaciones en cuanto a su integración, la manera en la que prestaban sus funciones y las materias que eran motivo de su competencia. Todo lo anterior es un testimonio claro de que las instituciones se han ido transformando y que no existe algo como la estructura jurídico política perfecta; esta se adapta constantemente a las crecientes demandas de la sociedad, así como a la capacidad de las instancias para responder y dar cumplimiento a las funciones que jurídicamente les han sido encomendadas.

Aunque, reitero, el capítulo tercero resultó bastante técnico, esto nos permite afirmar que, aun cuando México lleva a cabo procesos de transición de los cargos públicos similares al estándar internacional, estos son por demás complejos, sobre todo en

lo referente a los cargos de elección popular, puesto que el proceso electoral mexicano es reconocido incluso a nivel mundial por el alto grado de desconfianza que contiene por parte de la autoridad encargada de dichos procesos hacia los contendientes políticos. Si bien es posible decir que el derecho electoral mexicano es relativamente joven en cuanto a su funcionamiento y reconocimiento como instancia auténticamente imparcial, cierto también es que en el tiempo que ha permanecido vigente ha sufrido cambios demasiado sustanciales, así como ha dado pie a la modificación de las normas relativas al derecho electoral, en aras de evitar la corrupción de sus procesos.

Por otro lado, este capítulo abrió la puerta a uno de los debates más complejos sostenidos por los estudiosos del derecho constitucional tanto de origen republicano como democrático: me refiero a la conformación del poder judicial. Esto es debido a que incluso desde la conformación de los Estados modernos, siempre se mantuvo en tela de juicio el hecho de que las autoridades integrantes de ese poder no fueran electas mediante procesos preestablecidos que requirieran la participación de la ciudadanía en general, sino que más bien se tratara de funcionarios evaluados por otros medios para determinar su competencia para la ocupación de los cargos. Este es un fenómeno que algunos autores han denominado incluso como antidemocrático pues la voluntad de un grupo extremadamente reducido de funcionarios es capaz de modificar de lleno la voluntad popular plasmada en los textos normativos emitidos por el Poder Legislativo. Sin embargo, este debate poco a poco se ha ido diluyendo gracias precisamente al desempeño propio de las funciones del poder judicial, en el entendido de que no se trata de una institución que atente contra la voluntad general contenida en las leyes, sino que más bien busca que se reconozcan, respeten y respalden los criterios tanto normativos como axiológicos contenidos en el texto normativo constitucional de su Estado. No se trata, así, de opositores a las reglas de juego democráticas, sino más bien hacen las veces de árbitros para vigilar que el juego siga desarrollándose de forma adecuada. Al final, la división de poderes se sigue utilizando como uno de los recursos más viables de control del ejercicio del poder público, pero todo en

atención a los principios y disposiciones con los que está impregnada la organización jurídica y política del país.

En cuanto a las instancias públicas en materia electoral, fue necesario conocer la manera en la que estas se establecían, así como la complejidad de la organización de su estructura interna y de los procesos que llevaban a cabo debido a que el caso de México es por demás particular. La afirmación anterior radica en el hecho de que el derecho electoral a nivel internacional siempre ha sido motivo de debate; mientras que en algunos casos la materia se basa en instancias dependientes del Poder Ejecutivo tanto a nivel local como a nivel general, donde los medios de control son por demás laxos incluyendo los rubros relativos a presupuesto o acceso a medios de comunicación, en países como el nuestro contamos con un sistema de transición de los cargos de elección popular blindado bajo un denso entramado de derecho electoral. En otras palabras, mientras que en otros Estados el derecho electoral se basa en sistemas de confianza y participación controlada, en México el sistema de derecho electoral parte de la idea de la desconfianza en los actores políticos, motivo por el cual se encuentran restringidos y obligados a ser lo más transparentes posibles durante el desenvolvimiento de sus candidaturas. Esto, por supuesto, también se trata de una consecuencia de carácter histórico; la ciudadanía mexicana ya no podía permitir que la contienda electoral se encontrara en manos de un Poder Ejecutivo capaz de definir casi de manera directa quién sería su sucesor, como ocurrió durante el periodo conocido como la hegemonía en México. Lo anterior motivó una gran cantidad de reformas en la materia, desde la inclusión de los diputados de partido en 1963; la reducción de la edad mínima para votar en 1973; la incorporación de la figura de representación proporcional en la integración de la Cámara de diputados en 1977; la creación del Instituto Federal Electoral en 1990; la incorporación de consejeros ciudadanos dentro de la integración del Órgano de administración del Instituto en 1993, incluso cuando todavía este se encontraba influenciado por la presencia de representantes del Poder Ejecutivo; y, quizá una de las más trascendentales, la extirpación por completo de la influencia del Ejecutivo en la integración del Órgano supremo del Instituto con la reforma electoral de 1996, entre muchas otras.

Todas esas reformas que sufrió el entonces Instituto Federal Electoral dieron pie a una nueva organización institucional dotada de autonomía suficiente para garantizar, de manera gradual, una participación política más objetiva, caracterizada por el desenvolvimiento de procesos electorales más rígidos en cuanto a las exigencias impuestas a los contendientes, pero, de igual forma, más abierta a la competencia y a la búsqueda de representantes e incorporación de minorías políticas que terminarían con el triunfo del primer candidato ajeno al Partido Revolucionario Institucional que accedió al cargo de Presidente de la República, en el año 2000.

De lo anterior podemos destacar que en realidad la competencia política en México, a pesar de que formalmente seguía modelos de competencia político-electoral, en realidad parecía no más que una simulación en donde una clase política perteneciente al mismo bloque dominaba los cargos públicos a nivel nacional, estatal y local. Si bien autores como Diego Valadés afirman que en realidad no se trató de una hegemonía como tal, pues dentro del propio partido existían diversos bloques, cada uno con inclinaciones políticas e ideológicas distintas, eso no resulta más que una excusa para justificar el hecho de que el debate y la transición quedaba reducida a un proceso de selección interno dentro de una estructura ajena o cerrada a la ciudadanía en general.

Es por ello que a pesar de que México es una nación independiente desde 1824, se dice que la materia electoral es bastante joven, puesto que precisamente consideran que esta comenzó a desarrollarse de manera funcionalmente independiente y objetiva a partir de la reforma de 1996. Pero esto no significa en ningún sentido que esta sea insuficiente, sino todo lo contrario. La peculiaridad de la materia electoral en México es que ha avanzado y se ha adaptado a las condiciones y exigencias sociales a pasos agigantados, desde el establecimiento de medidas para universalizar la posibilidad de participar en las contiendas electorales a las comunidades más alejadas o remotas, la creación, persecución y castigo de una serie de delitos en materia electoral, hasta la creación de procesos para la inclusión de medidas de participación más inmediata en favor de la ciudadanía. Si bien todo

esto se legitimó en primera instancia por el Poder Legislativo, no cabe duda de que todo ello fue gracias a la constante actividad y participación de las instancias electorales, tanto a nivel administrativo, como a nivel jurisdiccional.

Es, precisamente, la complejidad de los procesos de integración de los cargos de elección popular el testimonio más grande de la forma en la que se ha ido transformando la materia electoral, en aras de responder en mayor y mejor medida a las exigencias constantes de una sociedad que busca que la actuación de los funcionarios públicos siga el rumbo más adecuado para el desarrollo nacional, y esto únicamente es posible si existe la garantía de que los deseos de la ciudadanía se ven respaldados por procesos objetivos y certeros de transición política, algo que no puede existir sin una estructura jurídica fuerte.

Hasta ese punto de la investigación nos habíamos enfocado en la manera en la que la democracia había sido adoptada dentro del sistema jurídico, político y social de nuestro país, así como la manera en la que sus principios y valores, incorporados a partir de los ideales de la ilustración, habían permeado en la conformación del Estado mexicano. En ese sentido, podemos afirmar sin lugar a dudas el hecho de que nos encontramos regidos por una forma de gobierno democrática. Pero eso no resulta suficiente para comprender al fenómeno democrático en su conjunto, motivo por el cual tuvimos que abordar dos perspectivas por demás esenciales para este estudio en el capítulo final, me refiero a la perspectiva internacional respecto a lo que debemos considerar como democracia, así como a la perspectiva social de respaldo a esta forma de gobierno.

Así, llegamos al capítulo cuarto, por mucho el más importante de la investigación, en donde nos enfocamos en cuatro puntos de partida diversos: en primer lugar, la perspectiva y el desarrollo internacional que ha tenido la figura de la democracia; en segundo lugar, la perspectiva social que existe respecto a la democracia; en tercer lugar, la crítica que han hecho algunos autores desde una perspectiva deontológica respecto a la democracia; y, por último, incluimos un desglose de algunos de los recursos que se han utilizado y adoptado para fortalecer a las democracias. Gracias a todo ello podemos tener una perspectiva mucho más completa de lo que abarca

el fenómeno democrático, así como del tratamiento que han dado diversas instancias a las problemáticas a las que se ha enfrentado, situación que arroja algo de luz respecto a la cuestión de si la democracia se encuentra en una auténtica crisis o no.

Respecto a la perspectiva internacional, son múltiples los tratados que han contemplado a la democracia como uno de sus elementos base. La propia ONU incorporó dentro de sus instancias desde 1965 al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo objetivo principal era apoyar a los Estados miembros para fomentar la evolución y desarrollo en diversos ámbitos tales como la salud, la economía, el medio ambiente y la gobernanza, donde iba incluido el gobierno democrático.

Por otro lado, la OEA, desde la emisión de su instrumento internacional constitutivo, denominado Carta de la Organización de los Estados Americanos, incorporó como objetivo principal el promover y consolidar la democracia representativa, dentro del respeto al principio de libre intervención. A diferencia del punto de partida utilizado hasta este momento, en donde, como consecuencia del fenómeno de la Ilustración, el modelo adoptado por los Estados fue la unificación de la política y el derecho a través de la figura del Estado de Derecho que se formalizaba bajo el concepto de democracia constitucional, postura reforzada todavía más luego de la Segunda Guerra Mundial, el modelo internacional utilizó el concepto de democracia representativa.

Esto no sólo quedó plasmado en la Carta de la OEA, también en el Protocolo de San Salvador de 1988, en el Compromiso de Santiago de 1991, en la Declaración de Nassau de 1992, en la Declaración de Managua para la promoción de la Democracia y el Desarrollo de 1993, en la Carta Democrática Interamericana de 2001, y, finalmente, en la Declaración de Santiago sobre Democracia del año 2003.

Importante es destacar la trascendencia de la Carta Democrática Interamericana debido a que, dentro del artículo 3°, estableció un listado de cinco elementos esenciales sin los cuales no podemos hablar de la existencia de un gobierno democrático, a saber: el respeto a los derechos humanos y libertades

fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio de acuerdo con el estado de derecho; y, contar con elecciones periódicas, libres, justas, donde el sufragio sea universal, secreto, y que sea la vía de ejercicio de la soberanía popular. Además de estos elementos, señala que existen componentes fundamentales para la democracia, que, si bien no son esenciales, sí son necesarios para fomentar su desarrollo y fortalecimiento y son: transparencia; probidad y responsabilidad en la gestión pública; reconocimiento y respeto a los derechos sociales; libertad de expresión; libertad de prensa; subordinación constitucional de las instituciones públicas; y, respeto al estado de derecho en todos los niveles del ejercicio del poder público.

En cuanto a las Cumbres celebradas por la OEA, han sido siete de ellas las que han contado con el tema de gobernabilidad y democracia como temas prioritarios dentro de su agenda de trabajo, es decir, que el tema sólo quedó fuera en una del total de las llevadas a cabo.

Todo esto es importante debido a que la OEA ha sido la única instancia que ha definido una serie de cualidades a partir de las cuales se puede evaluar un gobierno para determinar si es democrático o no. A su vez, pasó al plano ontológico al concepto de democracia, dotando a este de características a partir de las cuales podemos encontrar en el plano terrenal fáctico gobiernos que se adecuen a esta clasificación. A diferencia del abordaje llevado a cabo hasta esa fase del trabajo, en donde la democracia no era más que una consecuencia de una etapa de transición ideológica racional humana, aquí ya no sólo se basa en modelos de división de poderes y de pesos y contrapesos basados en la soberanía popular; si bien utiliza la soberanía popular como estructura esencial, lo hace únicamente en función de la transición de los cargos públicos, y da prioridad a otros conceptos como la incorporación, reconocimiento, respaldo y protección de los derechos humanos. Cabe destacar que, aunque la Carta utiliza el concepto de democracia representativa, el modelo de democracia constitucional se entiende implícito en el reconocimiento y prioridad que da a los derechos humanos y a la subordinación constitucional de las instituciones públicas. Sin embargo, esto no fue suficiente para

el gobierno venezolano, quien lo firmó bajo reserva de que se eliminara el concepto de democracia representativa y se incluyera únicamente el de democracia, o que se incorporara también el concepto de democracia directa, situación que nunca ha ocurrido.

El hecho de que el tema relativo a la gobernabilidad y democracia se encontrara como uno de los tópicos base de las Cumbres internacionales organizadas por la OEA, así como que la propia ONU estableciera un programa específicamente dirigido a fomentar la gobernabilidad de los Estados miembros, destaca dos elementos: por un lado la importancia que tiene el tema democrático a nivel internacional y, en segundo lugar, que la democracia no es un gobierno perfecto, al contrario, que se encuentra saturado de problemáticas que han hecho necesario buscar recursos e implementar planes de acción enfocados exclusivamente a combatir estas situaciones.

A su vez, analizamos el cómo en algunas ocasiones ha sido la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos la que se ha visto involucrada en conflictos relativos al tema democrático.

Del caso *Gelman vs Uruguay* pudimos apreciar una de las resoluciones más interesantes respecto a las medidas adoptadas por los Estados mediante actos de democracia participativa, en donde, de acuerdo con el voto concurrente de Vio Rossi, los actos de participación ciudadana celebrados dentro de un Estado no pueden colocarse por encima de, o ser contrarios, a las disposiciones en materia de Derechos Humanos de los que aquel sea parte, toda vez que dicho contenido, así como el control de convencionalidad, resultan ser un muro infranqueable para el actuar, incluso a través de dichas instancias, en el entendido de que, al tratarse, por ejemplo, de actos materialmente legislativos o administrativos, su adopción implica un acto de autoridad emitido por parte de las instancias del Estado y, por tanto, serán susceptibles de atacarse por la instancia jurisdiccional internacional competente.

En cuanto a la opinión consultiva OC-26/20, en particular el voto disidente de Raúl Zaffaroni nos dejó en claro que las instancias de naturaleza jurisdiccional no pueden

contaminarse por conflictos de naturaleza política pura, toda vez que su resolución podrá ser utilizada como una justificación legítima para respaldar un conflicto que pueda alcanzar proporciones mayores de carácter bélico.

De esta forma, las instancias jurisdiccionales internacionales deben de enfocarse exclusivamente en tópicos de carácter jurídico, para no perder ni deteriorar la esencia e imagen de la instancia con temáticas que superan el *imperium* o facultad de emitir algún tipo de determinación con el que cuentan los jueces que conocen del asunto.

A pesar de lo anterior, no podemos negar el hecho de que, si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos debe enfocar sus esfuerzos exclusivamente a los casos o problemas cuya solución y respuesta sean jurídicas, lo cierto es que las instancias de la OEA, a pesar de ser la institución política por excelencia para debatir sobre dichos tópicos, no es ajena a la disciplina y al ámbito jurídicos. Esto en el entendido de que es la propia Organización, a través del ejercicio de sus facultades, la que cuenta con la posibilidad de emitir Convenios y Tratados de naturaleza internacional para flexibilizar, proteger y/o blindar las bases que sustentan la estabilidad de la región.

De esta manera, el tratamiento de tópicos de esta naturaleza no puede ser ajeno al derecho internacional, pero su enfoque, estudio y tratamiento, en particular en lo relativo a la organización del gobierno de cada uno de los Estados miembros, no puede nunca vulnerar o romper con el principio de no intervención. Al final, la actuación de dichas instancias está por demás restringida, e incluso así influye en la configuración y mejoramiento de las condiciones en el continente.

Al existir problemáticas propias de la forma de gobierno democrática, no podemos enfocarnos únicamente en la manera en la que los gobiernos de cada Estado administran sus instituciones públicas y sus conceptos de democracia, ni tampoco en la manera en que las instancias internacionales pretenden superar esas problemáticas. Debemos, también, entender que los gobiernos democráticos encuentran su base en la gente que conforma el elemento poblacional de los Estados; es en estos, a fin de cuentas, en quienes reside el concepto de soberanía,

e indirectamente quienes la ejercen. Por ello, resulta esencial conocer cuál es la perspectiva que tiene la sociedad respecto al funcionamiento de su gobierno, esto para poder definir cuáles son los puntos a partir de los que la sociedad considera que el gobierno democrático es disfuncional.

Al efecto, revisamos uno de los estudios internacionales más reconocidos en la materia, denominado Latinobarómetro. Esta es una variante de encuesta realizada en América Latina con la finalidad de evaluar cuál es la perspectiva social respecto al desarrollo de múltiples rubros concernientes al ámbito público tales como economía, seguridad, calidad de vida y democracia.

En México, el respaldo a la democracia como la mejor forma de gobierno se mantuvo en 37% desde 2017, valor que sigue siendo inferior al promedio regional. Además, sólo el 5% considera que vive en una democracia plena, es decir, que el 95% considera, en el mejor de los casos, que la democracia cuenta con ciertos problemas pero que son superables y, en el peor de ellos, consideran que no viven en una democracia. Esto queda patente en mayor medida al descubrir que el 88% de los encuestados consideran que sólo se gobierna en favor de un bloque de individuos poderosos y no en favor de la mayoría. Por último, de manera un tanto paradójica, el 65% considera que la democracia sigue siendo la mejor forma de gobierno, respecto a todas las demás existentes, situación que, si bien es favorable en el sentido de que supera la media, tuvo una pérdida del 5% respecto al año anterior.

Sobre este análisis de perspectiva social hay que aclarar ciertos puntos. En primer lugar, el hecho de que reconocemos que los estudios estadísticos no son siempre precisos y en ocasiones pueden arrojar datos que son inconsistentes con la perspectiva general real. A pesar de ello, también enfatizamos que son una herramienta funcional, no para obtener verdades absolutas, sino para conocer las tendencias que existen sobre cierto fenómeno en particular.

En este sentido, es destacable el hecho de que los datos arrojados demuestran que existe una constante tendencia en la sociedad a alejarse de los fenómenos de carácter político. El hartazgo de la sociedad por no verse representada por los

actores políticos ha traído como consecuencia que estos pasen a un segundo plano la vida política y se dediquen en mayor medida a satisfacer sus necesidades personales e inmediatas. Si bien la democracia permite precisamente que esto ocurra, lo cierto es que es una de las situaciones más dañinas que existen en un gobierno democrático, puesto que el abstencionismo participativo permite que quienes aglomeran a cierto número de individuos bajo sus movimientos, definan el rumbo del país. Esta es una situación que una democracia no se puede permitir debido a que, como mencionamos en el capítulo I, la democracia es uno de los gobiernos más exigentes que existen respecto a sus gobernados.

Es necesario aclarar que, el hecho de que la perspectiva social arroje datos que reflejen una especie de estancamiento respecto al desarrollo logrado gracias a las instituciones democráticas, esto no significa que el progreso no exista. En muchos de los casos, la crítica es producto de motivos subjetivos que hacen a un lado la objetividad de los cambios y las medidas adoptadas por los gobiernos para mejorar o fomentar el desarrollo de sus comunidades.

Ahora que conocemos la perspectiva de la democracia institucional interna, la perspectiva internacional y la social, corresponde el turno a la perspectiva de la doctrina o de los investigadores de la democracia. A diferencia de los casos anteriores en donde la democracia se trataba como un fenómeno aislado, los investigadores del fenómeno democrático no pueden entenderlo sin vincularlo de manera directa con otros factores de ejercicio de poder dentro de la sociedad. Así, encontramos críticas a partir de la perspectiva económica, la social, la política e incluso la jurídica.

Entre las críticas más destacables se encuentra la hecha por Ralf Dahrendorf, quien reconoce que la democracia comenzó a fallar cuando el Estado no fue capaz de controlar el desarrollo del sistema económico, limitando su presencia y permeo en los demás bloques de poder, convirtiendo al ejercicio del poder público en un eslabón más de dicho sistema. Por otro lado, desde una visión institucional las deficiencias democráticas se encuentran en su propio núcleo, en situaciones tales como la falta de gobernabilidad, la privatización de los medios de comunicación, la

influencia directa de poderes fácticos en la organización de las instituciones políticas, entre otras. Esto se puede reconocer en el momento en que la sociedad exige la creación de nuevas vías de participación ajenas a las establecidas por la propia estructura jurídico política del Estado en cuestión.

El punto anterior es el que nos lleva al último apartado de la investigación, es decir, al correspondiente a las medidas adoptadas por los Estados para contrarrestar esa imagen negativa que se ha ido generando al interior de su núcleo organizacional. Al efecto, tres han sido los recursos más trascendentales adoptados para ello: las candidaturas independientes, la revocación de mandato y la tendencia hacia lo que se conoce como Estado abierto.

En los tres casos el objetivo de su inclusión fue diluir la barrera que separa la vida política de la sociedad que participa y que se entiende soberana. El primero de ellos posibilitó el acceso a los cargos públicos a individuos sin la necesidad de contar con el respaldo directo de un partido político para su postulación, esto debido a que los partidos se habían visto ya como fuentes de corrupción e intereses de élites. El segundo de ellos fue debido a que la sociedad estaba cansada de la falta de resultados inmediatos por parte de la administración de algunos funcionarios de carácter ejecutivo, motivo por el cual ya no podían permitir que sin más estos cumplieran con la totalidad de su periodo al mando, buscando de manera más inmediata una alternativa que respondiera en mayor medida a las exigencias de la sociedad y a las necesidades del propio Estado. Por último, el Estado abierto se trata de una tendencia a partir de la cual la toma de decisiones políticas fundamentales queda sujeta al arbitrio y aprobación de la ciudadanía a partir de procesos electorales, esto debido a que ya no sólo existía desconfianza en las instancias administrativas del ejercicio del poder, sino que además la sociedad no confiaba en los planes de acción de aquellos, sujetando a su consideración las medidas a adoptar para fomentar el desarrollo del Estado. Si bien esto se acerca aún más a la democracia directa antigua e incluso al propio foro en la república romana, lo cierto es que padece las mismas deficiencias, en particular la enorme inversión de recursos en instancias electorales, así como la lentitud de la toma de

decisiones, sin mencionar lo poco profesional que podría resultar el hecho de que se deje a cuestiones meramente subjetivas el determinar si es o no viable una política, pues no toda la comunidad contaría con la información o la educación suficiente para determinar qué es lo más óptimo para su beneficio.

De todo lo anterior, es posible hacer un desglose general de una serie de conclusiones, a saber:

1. El hablar de la crisis de cualquier fenómeno implica la necesidad de buscar un nuevo paradigma que resuelva las deficiencias que al paradigma vigente le resulta imposible resolver.
2. Al referirnos a la democracia no nos enfrentamos a un problema como tal, sino a un meta problema. Esto se debe a que se trata de un concepto que desde su origen es polisémico y, en función del abordaje que hagamos y de las características que consideremos parte de este, serán las virtudes y las deficiencias que encontraremos respecto al mismo.
3. Consecuencia de lo anterior, podemos comprender que hay dos grandes concepciones de democracia, un modelo deontológico y uno ontológico.
4. Mientras que el modelo deontológico es una aspiración o un ideal de la manera en la que debe desenvolverse una democracia, el modelo ontológico es la forma en la que en el plano terrenal se han administrado las sociedades que dicen gobernarse bajo una estructura democrática.
5. El modelo ontológico adoptado por los Estados modernos desde la Ilustración y hasta la actualidad es el modelo de la democracia constitucional representativa, basada en los principios de soberanía popular, división de poderes y el reconocimiento y protección de derechos fundamentales.
6. Si bien la historia de México tuvo conflictos durante todo el siglo XIX para definir su estructura organizativa, esto quedaría establecido plenamente a inicios de 1917 con la emisión de la Constitución que, incluso, adoptó los derechos sociales como parte de sus garantías, reafirmando no sólo la confianza en la forma de gobierno democrática, sino en el derecho para hacer valer todos sus objetivos e ideales.

7. La estructura institucional democrática de México es por demás robusta en cuanto a las medidas que existen para llevar a cabo la transición de los cargos públicos. Dicha estructura ha tenido una tendencia constante enfocada hacia la conformación de procesos más complejos y más restrictos debido a que, paradójicamente a la cantidad de confianza que se otorga a los titulares en forma de facultades con las que cuentan, en particular a nivel federal el poder ejecutivo, esta se basa en un modelo de desconfianza respecto a los contendientes.
8. Pero la democracia no sólo implica que los cargos públicos se ocupen mediante procesos de elección popular, pues la soberanía no se reduce sólo a ello. Estos deben de contar con la posibilidad de evaluar el desempeño de sus autoridades y de conocer de manera clara el desarrollo que tiene su administración o su actuar como titulares del cargo. Es por ello que actualmente la transparencia y medidas anticorrupción son los tópicos esenciales cuando nos referimos a la materia democrática.
Esos sólo son un par de ejemplos de las medidas que han asimilado los gobiernos a nivel internacional para fortalecer la gobernabilidad democrática y el caso mexicano no ha sido una excepción.
9. En función de la definición de democracia que establezcamos, será la calidad de la evaluación con la que calificaremos a la democracia en México.
10. Si tratamos a la democracia como la democracia directa original de Atenas, entonces definitivamente diríamos que no vivimos en democracia. Esto es porque no contamos con un gobierno donde las decisiones se toman a partir de asambleas de carácter horizontal, en donde no existen planes de acción, ni partidos políticos, sino únicamente cargos públicos de carácter honorario que impliquen una devoción absoluta por parte de su titular, donde el valor de cada ciudadano solamente aparece cuando estos aporten algo a la política del Estado. En realidad, este modelo democrático no sería posible en la actualidad puesto que hoy en día existen dos condiciones que esa forma de gobierno jamás pudo superar: sobrepoblación y crecimiento territorial.

- 11.** Si tratamos, por otro lado, a la democracia como el modelo deontológico conceptualizado durante la transición de la Edad Media a la Edad Moderna, nos enfrentamos a una situación peculiar. Si bien es posible impregnar a los gobiernos democráticos de los ideales establecidos en dicha época, no podemos hablar de algo así como una democracia perfecta, puesto que, como hemos señalado con anterioridad, la democracia es uno de los gobiernos más demandantes para la sociedad que la conforma. No sólo requiere de una dedicación perpetua por parte de la comunidad para evaluar el desempeño de los funcionarios, sino que también requiere de una sociedad educada a nivel multidisciplinario, capaz de comprender las consecuencias de cada uno de los actos de cualquier funcionario público, así como de un *status quo* en donde la convivencia se rija por el reconocimiento mutuo horizontal de iguales derechos para todos y libre de cualquier eslabón insurgente. Esto por supuesto resulta imposible y, como diría Rousseau, una democracia perfecta sólo sería posible en un mundo de dioses.
- 12.** Si seguimos el modelo de democracia adoptado en la Edad Contemporánea, entonces quizá tengamos un acercamiento más claro respecto a lo que existe en la actualidad. Si utilizamos los elementos de democracia definidos por la Carta Democrática Interamericana podemos decir que México se encuentra en una auténtica democracia, debido a que existe respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio se realizan en función del estado de derecho; existen elecciones periódicas, libres y justas, en donde el sufragio es universal, secreto y un reflejo del ejercicio de la soberanía popular; existe pluralidad en cuanto a los representantes y a las organizaciones políticas; y existe una división e independencia de los poderes públicos. Aunado a lo anterior, México cuenta con una estructura completa en función del acceso a la información a cargo, a nivel nacional, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; existen leyes e instancias que evalúan y sancionan a los servidores públicos que no cumplan con el principio de legalidad o que actúen más allá de aquello para lo que están

facultados, a través de instancias de carácter administrativo y penal, así como que contamos con un flamante Sistema Nacional Anticorrupción desde el año de 2016 y con la Unidad de Inteligencia Financiera desde 2004, que han actuado en múltiples ocasiones, tanto a nivel local como en colaboración a nivel internacional, para perseguir y castigar a quienes dan indicios de corrupción, manejo de recursos de procedencia ilícita, narcotráfico, entre otros.

Además tenemos reconocimiento y respeto a los derechos sociales ya desde el catálogo de garantías contemplado en la Constitución de 1917. Existe también apertura al diálogo y debate en favor de la libertad de expresión y la libertad de prensa. Todo esto, en función del respeto en todos los niveles institucionales al estado de derecho y a las disposiciones contempladas a nivel constitucional.

- 13.** Como hemos visto, múltiples son las perspectivas a partir de las cuales se puede abordar al concepto de democracia y, la razón de ello, es debido a que se trata de una polisemia. Es por ello que, al tratar de definirla, nos enfrentamos con un fenómeno peculiar: si queremos ser breves, podríamos señalar únicamente que se trata de una forma de organización política cuya génesis del ejercicio soberano reside en la sociedad misma que se organiza bajo esta.
- 14.** Para nosotros, la democracia es una forma de gobierno en donde la soberanía encuentra su origen en la sociedad que se une por un acuerdo jurídicamente respaldado, en donde existe respeto a los derechos humanos y a los derechos fundamentales en general reconocidos por el propio Estado, con procedimientos preestablecidos en normas jurídicas específicas para acceder y ejercer el poder público, con división e interdependencia de las distintas instituciones que ejercen dicho poder, que cuente con elecciones periódicas, libres, justas, en donde el sufragio sea universal, secreto y que implique un reflejo de la voluntad soberana, con pluralidad de representantes y organizaciones políticas. Además de lo anterior, es necesario que exista

transparencia y rendición de cuentas por parte de todas las autoridades, para dotar de certidumbre a su desempeño de funciones.

En los últimos tiempos, se han referido a la democracia como en deterioro debido al desempeño deficiente de los funcionarios que ocupan los cargos públicos, y no les sobra razón al señalarlo. Sin embargo, una democracia también es deficiente cuando su sociedad carece de cultura cívica y cultura política, cuando desconocen cuál es su rol dentro de un gobierno democrático y cuando carecen de los recursos y mecanismos necesarios para hacer valer sus derechos y poner a consideración institucional sus anhelos. Una democracia con una sociedad apática, que desconoce la trascendencia de su participación, que no configura sociedades civiles para presionar a las instituciones y a sus titulares para que desempeñen sus labores de forma adecuada, que no se involucran y sean empáticos con los demás miembros de su comunidad es, como en algún momento señaló Rousseau, una aristocracia disfrazada.

- 15.** En la actualidad vivimos en una época en donde la perspectiva dominante, conocida como la cultura de la legalidad, en ocasiones se queda demasiado limitada respecto a los alcances y progresos que se han hecho en favor de los derechos humanos, llegando incluso estos a contradecirse. Ya con el expediente varios 912/2010, conocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2011, se había dado un giro completo a esta visión de control de la legalidad, pues a partir del estudio realizado por el Ministro Silva Meza se habían abierto las puertas a una interpretación conforme a los derechos humanos, no sólo por parte de las autoridades jurisdiccionales, sino también por parte de las autoridades administrativas, lo que representaba una colisión directa entre control de convencionalidad, interpretación conforme y el principio de legalidad.

Desafortunadamente no tardarían en derrotar esa propuesta, a pesar de que incluso en la contradicción de tesis 293/2011 el ministro Zaldívar había planteado que los derechos humanos conformaban una masa de derechos y, por lo tanto, debían tener la misma jerarquía sin importar su fuente. Al final

se llegó a la determinación de que, en caso de confrontación entre el contenido en materia de Derechos Humanos en un Tratado internacional contra el contenido constitucional, la constitución prevalecería, quedando así en claro que la perspectiva basada en el principio de constitucionalidad prevalecía en nuestro país, dejando, además el ejercicio de la interpretación conforme únicamente en función de la autoridad jurisdiccional.

Aunque en materia de derechos humanos la reafirmación del principio de legalidad y del control de constitucionalidad predominante respecto al control de convencionalidad podría haber parecido un retroceso, en realidad lo que se ponderó aquí no fue tanto la constitución, sino más bien la estructura de ejercicio de los cargos públicos administrativos en todos los niveles. El modificar todo el sistema institucional en función de un nuevo criterio de interpretación podría proveer mayor incertidumbre en cuanto al actuar de las autoridades, motivo por el cual al final se impuso el principio de legalidad. México no estaba listo para un cambio tan grande.

16. Resulta innegable el hecho de que los partidos políticos en la actualidad siguen cumpliendo un rol determinante en el desarrollo de la vida política del país. Y es que, en realidad, se trata de instancias que objetivamente cuentan con facultades legalmente establecidas y que, para bien o para mal, son un elemento esencial dentro de la organización jurídico-política del Estado; rol que, incluso con las nuevas medidas de participación incorporadas al sistema político mexicano, sigue siendo prioritario y la base de nuestras instancias representativas. A final de cuentas, los partidos políticos como institución objetiva siguen siendo funcionales y una pieza fundamental dentro de la maquinaria representativa del país; el problema aparece cuando hablamos de los sujetos y grupos que conforman el elemento subjetivo de dichas instancias.

17. La cuestión que salta a la luz entonces es, si las cosas se encuentran tan bien, ¿Por qué el hablar de la crisis de la democracia se ha convertido en un tema recurrente? Y la razón de ello se encuentra en la distorsión que existe entre lo que jurídicamente se encuentra contemplado y lo que ocurre en la

realidad. Cuando se hace un contraste de los ideales y reglas plasmados en las disposiciones normativas respecto a las condiciones reales en las que se desarrollan los gobiernos democráticos, podemos percibir la brecha enorme que existe entre uno y otro.

Y esto se refleja en todos los ámbitos: en la excesiva producción legislativa; la, en ocasiones, nula obediencia de las disposiciones normativas; la resolución por parte de las autoridades jurisdiccionales que se siguen apegando al principio de legalidad sobre el control de convencionalidad; los retrocesos en el contenido de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las condiciones de inseguridad en las que viven algunas regiones del país; el narcotráfico; la circulación de recursos de procedencia ilícita; las políticas fallidas en materia de salud; la lentitud con la que se toman decisiones respecto a situaciones de contingencia y emergencias nacionales; el contraste tan grande que existe en los estándares educativos en el país; las comunidades y regiones en condiciones de pobreza; entre muchos otros.

De esta forma, pareciera que nos referimos a dos países completamente diferentes, por un lado, uno en donde las estructuras políticas y organizacionales del ejercicio del poder público se encuentran fuertes, dispuestas al cambio y listas para cualquier situación que tuvieran que enfrentar y, por otro lado, un país cuyas condiciones de vida no son suficientemente viables como para considerar que nos encontramos en un Estado funcional.

Lo anterior es lo que ocurre cuando no tratamos a la democracia como el sistema complejo que representa. Un error que se ha cometido durante mucho tiempo, y que pareciera un residuo del positivismo jurídico que impactó tanto en México, es considerar que las cosas van a cambiar o ya son funcionales por el simple hecho de que se encuentran plasmados en una disposición jurídica. El segundo de los errores es considerar que el derecho se encuentra aislado de las demás materias correspondientes al análisis y tratamiento de los temas competentes a la sociedad.

Este tratamiento que se dio al derecho como un fenómeno aislado, lógico, tendiente a ser considerado como una ciencia dura ha traído como consecuencia que consideremos que no debe de inmiscuirse en temas relativos a la economía, a la política, a la cultura y a la sociedad en general. Enfrascamos, en el mejor de los casos, al derecho como si se tratara de un simple instrumento, una herramienta que está a la disposición de ciertos grupos para ver sus ideales trasladados a un lenguaje no sólo de entendimiento, sino también de obediencia de carácter universal. Pero el derecho va más allá de eso, no puede ser un simple lenguaje o una herramienta, el derecho debe de ser capaz de determinar si las medidas o los procesos que se llevan a cabo en otras esferas están de acuerdo con el contenido de las disposiciones objetivamente establecidas en las leyes y de los criterios de carácter axiológico que estos implican.

Así, los juristas no podemos alejarnos de los fenómenos relativos a otras disciplinas, al contrario, debemos permanecer siempre atentos a los cambios que se dan en esa multiplicidad sistémica que implica la sociedad en su conjunto.

Es cierto que la democracia tiene muchas deficiencias, pero en las hipotéticas palabras de Galileo Galilei: *Eppur si mouve*, y, sin embargo, se mueve.

Como referimos en la introducción del presente trabajo, el objetivo era determinar si la democracia se encuentra en crisis y la respuesta, luego de esta investigación, es un contundente no. Es cierto que necesita reajustes y que requiere de una vinculación directa del derecho con la política, con la economía, con la sociología, etcétera, pero es innegable el hecho de que hemos avanzado mucho a lo largo de la historia. El hecho de que se incluyan recursos de participación política más directos no implica que el gobierno democrático se encuentre en crisis, como sostenía Marcel Gauchet. En todo caso podríamos decir que la crisis la viven las instituciones que están tratando de reemplazarse por nuevos recursos, como ha ocurrido con la figura de los partidos políticos a nivel internacional, pero tampoco se ha

encontrado una nueva figura que reemplace a estos, debido a que sus deficiencias no se encuentran en lo que objetivamente desempeñan, sino en los individuos que los conforman, es decir, sigue siendo un problema de fuente subjetiva. Sin embargo, la democracia sigue vigente en el mismo hecho de que adecua el sistema jurídico a las demandas sociales. Esta es el medio flexible que fomenta que surjan todos estos cambios porque a final de cuentas es la que expresa de manera contundente la voluntad de la sociedad que conforma a los Estados en cuestión.

Tampoco debemos alejar nuestra visión respecto al hecho de que la democracia constitucional en donde existe esta coincidencia entre derecho y política es más vigente que nunca. No se trata sólo del reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales contemplados en nuestro ordenamiento supremo, también debemos entender que se trata de un instrumento que define la estructura y funcionamiento del Estado y esta no puede ser ajena a las deficiencias que se encuentran incorporadas dentro de ella. Luego del estudio realizado, no es difícil reconocer el hecho de que no se trata de una crisis de la democracia como tal, más bien se trata, en todo caso, de una crisis de la representación política en el ámbito subjetivo, que al final del día termina deteriorando a la propia democracia, objetivamente hablando. Si consideramos que esto no tiene relación alguna con el derecho cometemos un error, puesto que la prueba más contundente de su impacto lo encontramos en el proceso electoral de 2018, donde un candidato y un “movimiento” que se encontraban fuera del *stablishment* contemplado por las disposiciones normativas fue capaz de no sólo permear en las instituciones, ocupando cargos de elección popular, sino que además obtuvo una victoria arrasadora. Así de trascendental resulta conocer la perspectiva social de descontento institucional.

Sin embargo, es precisamente la democracia la que ha permitido la inclusión de todos esos sistemas de control del ejercicio del poder público, y, yendo todavía más lejos, aún no existe una instancia política capaz de igualar esas condiciones que permite el gobierno democrático.

La democracia solamente podría considerarse en crisis, desde nuestra perspectiva, cuando todos los cambios o todas las disposiciones a partir de las cuales se gobernara un Estado no fueran desarrolladas y adoptadas en función del bien colectivo de la mayoría o de los intereses vigentes, sino que se enfocaran en satisfacer los intereses de aquellos que ejercen el poder, en detrimento de la comunidad. La razón de la crisis no sería entonces motivada por una deficiencia respecto al gobierno democrático, más bien sería por el hecho de que se disfrazaría de democracia una aristocracia, en el sentido negativo de la palabra.

Si queremos superar algunas de las deficiencias de esta forma de gobierno debemos entender que se trata de un sistema complejo, que requiere no sólo de instancias públicas fuertes, sino también de una sociedad responsable y comprometida con sus funciones dentro de ella, capaz de comprender las consecuencias de sus decisiones y la trascendencia de su participación. El derecho no puede cerrarse ya a la multidisciplinariedad, debemos entender que es quizá el instrumento de mayor utilidad con el que contamos para poder reestructurar las instituciones en función de algo que responda en mayor medida a los ideales y objetivos de la mayoría enfocados al progreso. Todo esto debe hacerse partiendo del entendido de que no requerimos producción en masa legislativa, en donde con cada ley promulgada consideremos que ya se resuelve en automático un problema porque esto nunca ha funcionado así.

REFERENCIAS

1. Ackerman, John, *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
2. Bernal Gómez, Beatriz, *Historia del Derecho, Colección Jurídica*, UNAM, México, 2016.
3. Bobbio, Norberto, *et. al., Crisis de la Democracia*, Ariel, España, 1985.
4. Bobbio, Norberto. *Diccionario de política*, 13° edición, 2 tomos, Siglo XXI, México, 2002.
5. Dahl, Robert, “La Democracia”, *Encyclopaedia Británica*, trad. Silvina Floria, tomo V, 2008.
6. Dahl, Robert, *La poliarquía participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, España, Tecnos, 2009.
7. Dahrendorf, Ralf, *Después de la democracia*, Crítica, España, 2002.
8. Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
9. Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
10. Fernández Ruiz, Jorge, “El constitucionalismo en el primer siglo del México independiente”, en Astudillo, Reyes, César y Carpizo, Jorge, (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013.
11. Hamilton, Alexander, et al., *El federalista*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
12. Heródoto, *Los nueve libros de la historia*, México, Porrúa, 2016.
13. Hume, David, *Ensayos morales y literarios*, España, Tecnos, 2008.
14. King, Anthony, “Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections” en *Polity*, N° 2, Estados Unidos de América, University of Chicago Press, 1969.

15. Kuhn, Thomas Samuel, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
16. Lipovetsky, Gilles, *La era del vacío: Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, España, Anagrama, 1994.
17. Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, España. Alianza, 2014.
18. Mc Adam, Doug, et. Al., *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Estados Unidos de América, Cambridge University Press, 1996.
19. Neumann, Franz, *El estado democrático y el estado autoritario: ensayos sobre teoría política y legal*, Argentina, Paidós, 1968.
20. Neumann, S., "Toward a Comparative Study of Political Parties", en *Comparative Government*, Inglaterra, Blondel J., 1969.
21. Nohlen, Dieter (coord.), *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa, 2006.
22. Oliveros Lara, Rafael Manuel, "Poder, representación y mandato", en Adame López, Ángel Gilberto, *Homenaje a Miguel Ángel Zamora y Valencia*, México, UNAM, 2017.
23. Paoli Bolio, Francisco J. y FARRERA BRAVO, Gonzalo, *Partidos y sistemas de partidos: experiencias comparadas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
24. Ranciére, Jaques, *El desacuerdo, política y filosofía*, trad. Horacio Puns, Argentina, Nueva Visión, 2010.
25. Ringkjøb, Hans Erik. *Party Politicization Reversed? Non-partisan Alternatives in Norwegian Local Politics*, Scandinavian Political Studies, Noruega, 2005.
26. Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil III, teoría general de las obligaciones*, 21ª edición, México, Porrúa, 1998.
27. Rosanvallon, Piere, *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Argentina, 2007.
28. Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, EMU, 2014.

29. Salazar, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
30. Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2008.
31. Sartori, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, Colombia, Taurus, 2009.
32. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, México, alianza, 2005.
33. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, 5ª reimpresión, Madrid, Alianza, 2006.
34. Serrano Migallón, Fernando, *Historia mínima de las constituciones en México*, El Colegio de México, 2013.
35. Tezanos, José Félix, *La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal*, Biblioteca Nueva España, 2002.
36. Zakaria, Fareed, *El surgimiento de la democracia no liberal*, en Foreign, noviembre-diciembre 1997, Estados Unidos de América.

Leyes e instrumentos internacionales

37. Ley Electoral Federal de 1946.
38. Carta de la OEA.
39. Carta Democrática Interamericana.
40. Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales de 1996.
41. Compromiso de Lima, Perú, adoptado en la Octava Cumbre de las Américas.
42. Compromiso de Santiago de la Organización de los Estados Americanos de 1991.
43. Constitución de Bayona de 1808.
44. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
45. Constitución Política de la Ciudad de México.
46. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.
47. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
48. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
49. Declaración de Compromisos de Puerto España, Quinta Cumbre de las Américas.
50. Declaración de la Cumbre Extraordinaria de las Américas.
51. Declaración de principios de la Tercera Cumbre de las Américas.
52. Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas.
53. Elementos constitucionales de Ignacio López Rayón de 1812.
54. Latinobarómetro de 2018.
55. Ley Electoral de 1911.
56. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
57. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
58. Mandatos para la Acción de la Séptima Cumbre de las Américas.
59. Plan de acción de la Primera Cumbre de las Américas.
60. Plan de acción de la Segunda Cumbre de las Américas.
61. Plan de acción de la Tercera Cumbre de las Américas.

- 62.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Anual, 2018.
- 63.** Protocolo de San Salvador.
- 64.** Resolución sobre eventos recientes en Venezuela, aprobada por el Consejo Permanente de la OEA.
- 65.** Sentimientos de la Nación de 1812.