

Las Autoridades Electorales como Fuente de Legitimación de los Procesos Democráticos en México

José Luís Ramírez Huanosto

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Una noción de autoridades electorales

Si el trabajo trata de autoridades electorales, lo primero que hay que hacer es determinar que se entiende por ellas. En el sistema jurídico electoral mexicano, el término autoridad cuenta con diversos calificativos, ya sea para referirse a la de tipo administrativa o a la jurisdiccional.

El diccionario jurídico de la UNAM, el concepto de autoridad pública se refiere a tres aspectos: a) El poder público en sí mismo o fuerza pública; b) El funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza; y c) El órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza⁷.

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

- Aquellas que posibilitan y fomentan la participación, inmediata y directa, de los ciudadanos, organizaciones, agrupaciones y partidos políticos en la vida democrática del país, y por ende en los procedimientos electorales⁸; y

⁵ Ley Federal LOOPE

⁶ Op. Cit. Supra 3. P. 372.

⁷ Diccionario Jurídico de la UNAM, editorial Porrúa, México, 1998, p. 287.

⁸ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, editorial Porrúa, México, D.F., p. 3.

- Aquellas encargadas de la aplicación de las normas constitucionales y legales para la organización y calificación de las elecciones tendientes a la renovación periódica de los poderes legislativo y ejecutivo, ayuntamientos y de la asamblea de representantes del Distrito Federal.

Con lo hasta ahora analizado se está en mejores condiciones para determinar el rol que desempeñan las autoridades electorales en el desarrollo de los procesos electorales y en la democracia mexicana. Uno de esos papeles es que sirven de fuente de legitimación de los procesos electorales brindándole a la sociedad mexicana una instancia confiable y segura para proteger y blindar su derecho a decidir a cómo gobernarse.

II. Papel de las autoridades electorales federales como sujetos para resolver conflictos en la vía institucional

Ya se ha adelantado algo de este tema, abundando en ello Robert A. Dahl señala que un gobierno democrático se caracteriza por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos⁹.

Jaime Cárdenas comenta que las posibilidades de modificación de los regímenes autoritarios hacia los democráticos tienen más de una explicación y que esto seguramente es el producto de la desconfianza de los ciudadanos hacia regímenes autoritarios y totalitarios que les niegan canales de expresión y que tienden a violar derechos humanos en un clima de estabilidad ajeno a las instituciones confiables del Estado de derecho democrático¹⁰.

⁹ Dahl, A. Robert, *La Poliarquía Participación y Oposición*, Serie Universitaria REI, México, D.F. p. 13. Además a este comentario, en la obra se señala que el término *Democracia* se utiliza para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos los ciudadanos, sin importarle al autor, si ese sistema existe hoy en día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro.

¹⁰ Véase Cárdenas Gracia, Jaime F, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. P. 19.

En México las autoridades electorales¹¹ han jugado un papel muy importante en la resolución de conflictos electorales de los individuos o agrupaciones que participan en el proceso electoral. Pero no sólo esos, sino que también son fuente de cultura electoral, realizando una serie de actos de información, asesoría, credencialización.

En el ámbito administrativo electoral, ha sido el IFE quien en veinte años de vida institucional ha concentrado y ejecutado dentro de su marco de acción y competencia actividades electorales a través de decisiones colegiadas, arbitraje y procedimientos claros e incontrovertible^{65.08}

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

Hans Kelsen señala que:

“La función del Estado que conocemos con los nombres de jurisdicción o administración de justicia, se encamina esencialmente a la realización de acto coactivo o su preparación procesal. En este sentido, constituye una función estatal en sentido eminentemente formal; es función del Estado en el sentido formal de la palabra.”¹⁶

Así como el IFE ha tenido un papel fundamental en la vida democrática de México, el TEPJF¹⁷ también ha jugado con ese rol. La máxima autoridad en materia electoral ha resuelto diversos conflictos por la vía institucional, a través de sus decisiones en juicios y recursos que consolidan cada vez más la justicia electoral mexicana.

III. La protección de los principios constitucionales en los procesos electorales

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

Pedro Esteban Penagos López¹⁸ ha señalado que la función jurisdiccional en materia electoral es garante de las promesas democráticas establecidas en la Constitución federal, y, por tanto, resulta de suma importancia el estudio y aplicación de los valores y principios constitucionales rectores de esta labor¹⁹.

¹⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *Concepciones de la Democracia y de la Justicia Electoral*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, número 22, México, D.F., p. 26.

¹⁷ Para identificar a esta institución, en ese documento se utilizarán las siglas TEPJF

¹⁸ Magistrado de la Sala Superior del TEPJF

¹⁹ Penagos López, Pedro Esteban, *Los Principios Constitucionales de la Justicia Electoral Estatal*, en *La Justicia Constitucional de las Entidades Federativas*, Memorias de la Cuarta Mesa Redonda, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 17.

Adicionalmente debe resaltarse que los principios realizan funciones muy importantes como²⁰:

- La aportación al esclarecimiento del sentido de otras normas²¹;
- La orientación a la actividad de los juristas al momento de crear una norma²²;
- El proporcionar criterios conforme a los cuales se resuelve un problema jurídico que no tiene regulación normativa²³;
- Señalan los cauces dentro de los cuales se puede ejercer cierta competencia²⁴;
- Reconocen o legitiman la validez de las fuentes del derecho²⁵; y
- Posibilitan el ordenamiento o la estructuración del material jurídico²⁶.

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

²⁰ Op.cit. p. 18. Esto principios fueran tomados por el autor citado de Norberto Bobbio.

²¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis número XXXIII/2009 del TEPJF, Cuarta Época, que dice al rubro: INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.

²² Op. Cit., Jurisprudencia S3ELJ 01/2005, Tercer Época, que dice al rubro: APELACIÓN. CASO EN QUE LA PUEDEN INTERPONER LOS CIUDADANOS (Legislación de Michoacán).

²³ Ibid., Jurisprudencia 31/2009, Cuarta Época, que dice al rubro: CONSEJEROS DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES. LA NORMA QUE DETERMINA LA CONCLUSIÓN ANTICIPADA DEL PERIODO DE ENCARGO DE AQUELLOS QUE SE ENCUENTRAN EN FUNCIONES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

²⁴ Ibidem., Jurisprudencia 9/2010, Cuarta Época, que dice al rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES.

²⁵ Idem., Jurisprudencia 3/2010, Cuarta Época, que dice al rubro: CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A ESTABLECERLA EN SU NORMATIVA.

²⁶ Idem., Jurisprudencia 21/2009 de la Sala Superior del TEPJF, Cuarta Época que dice al rubro: PERSONERÍA PARA EFECTOS DE LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL CASO DE LAS COALICIONES. AL DETERMINARLA TAMBIÉN SE DEBE ATENDER A LA INTENCIÓN DE QUIENES SUSCRIBEN EL CONVENIO DE COALICIÓN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), señaló en la acción de inconstitucionalidad 30/2005 que para el análisis de las leyes relativas a la materia electoral, es necesario acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en la Constitución²⁷, porque en materia electoral, el análisis de las leyes relativas es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

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

“El poder de los tribunales para rever (sic) la constitucionalidad de las normas jurídicas sancionadas por órganos democráticos es una de las características centrales de las democracias constitucionales o liberales”²⁸

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

IV. Importancia de las autoridades electorales en la democratización de México

Comenta Jaime Cárdenas Gracia que el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición ahí donde hubieren ocurrido el establecimiento de una legislación electoral imparcial y la búsqueda de mecanismos constitucionales entre los actores políticos que se alejen de los juegos de suma cero, son parte de la etapa de democratización²⁹.

²⁷ Op. Cit. Supra 19, p. 18.

²⁸ Santiago Nino Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa S.A, serie filosofía del derecho, Barcelona, España, 1997, p. 258.

²⁹ Op. Cit. Supra 10, p. 31.

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

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

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

Comenta Robert A. Pastor que, la legitimidad de una elección se centra en las opiniones de los actores políticos clase, y determina que una elección puede ser considerada “libre y justa” si “todos los partidos principales respetan el proceso y respetan los resultados”³⁰. Entonces nuevamente se resalta la importancia de las autoridades electorales y esto va ligado a la legitimidad.

La legitimidad produce efectos en diversos campos:

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

³⁰ Pastor, Robert A.; Mediating Election, Journal of Democracy, volumen 9; 1988, p. 159

- b) Imagen internacional de México. Ya que se apega a las exigencias de organismos internacionales colocando al país dentro de un grupo de Estados democráticos;
- c) Control del poder político por medio de instrumentos y procesos que no responden ni se fundamentan en intereses particulares o sectoriales, sino en las directrices axiológicas (valores) del derecho; y
- d) Contar con instancias legitimadas jurídicamente para conocer de los asuntos en materia electoral, brindando a las fuerzas sociales y en particular políticas que garanticen la legalidad, seguridad jurídica e imparcialidad en los actos originados con motivo de la actividad electoral.

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

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

- Buscar la consolidación de un servicio profesional electoral de carrera, esto en razón futuros procesos electorales y de la competitividad alcanzada en los anteriores;
- Seguir garantizando la competitividad de los procesos electorales futuros³¹; y
- Actuar bajo la legalidad y sobre todo en la tutela de los principios constitucionales de los procesos electorales³².

³¹ Op. Cit, Supra 3, p. 378. El Dr. Woldenberg Karakowsky señala que uno de los retos de las autoridades electorales es la obligación conjunta con los partidos políticos, de mostrar que las elecciones son el camino abierto, transparente, y que son una vía efectiva para el cambio social.

³² Los principios constitucionales que sustentan los *procesos electorales* se encuentran insertos en diversos artículos de la Carta Fundamental mexicana. Estos principios se pueden clasificar en siete puntos de importancia: 1. *Rectores de la materia*; 2. *Características del Sufragio*; 3. *Equidad en la competencia electoral*; 4. *Laicidad*; 5. *Constitutivos de una elección*; 6. *Neutralidad del Poder Público* y 7. *Control Constitucional y legal*.

Así, la pregunta que se formula al principio de este trabajo se contesta de la siguiente manera:

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

BIBLIOGRAFÍA.

Básica

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

- Woldenberg Karakowsky José, *La Institución Federal en México y el Proceso de Consolidación Democrática*, en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*, Instituto Federal Electoral, capítulo II, México
- Zagrebelsky Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Editorial Trotta, séptima edición, Madrid, España, 2007

Complementaria

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

Legislativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.