

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v4i3.1189>

Concepciones de la democracia. Función estatal del Instituto Nacional Electoral, su contribución a la democracia y retos que enfrenta

Conceptions of democracy. State function of the national electoral institute, its contribution to democracy, and challenges it faces

Omar Venegas Quintana

ovenegasquintana@yahoo.com.mx

<https://orcid.org/0000-0002-7602-3140>

Universidad Autónoma de Chihuahua

Chihuahua – México

Artículo recibido: 14 de septiembre de 2023. Aceptado para publicación: 29 de septiembre de 2023.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

El trabajo de investigación contiene una serie de reflexiones entorno el sistema electoral mexicano, la democracia moderna y el ejercicio de los derechos políticos; asimismo, entorno la función estatal del Instituto Nacional Electoral y aquellas consideraciones que son necesarias para su realización partiendo del constitucionalismo mexicano y sus aportes a la democracia. El objetivo del trabajo se desglosó en aras de fortalecer la cultura política democrática y en aras de reconocer que los consensos mayoritarios resultan insuficientes para legitimar decisiones. La estrategia metodológica se basó en aspectos y/o análisis cualitativos; aunque también se hizo referencia, citando a otro autor, del método comparativo respecto al derecho constitucional latinoamericano. El autor centró los principales hallazgos en valores y principios democráticos como la gran contribución del Instituto Nacional Electoral. Por lo anterior, el autor presentó dos conclusiones importantes: La primera, que deriva de esa contribución democrática teniendo a bien que los “valores democráticos” sólo se significan en el marco de un derecho institucional. Y, segunda, los retos que enfrenta hoy en día el órgano electoral mexicano tienen que ver, en efecto, con el correcto funcionamiento del Estado de Derecho. El autor también sostuvo el discurso de la extensión progresiva de los derechos políticos cuyos ejercicios están consolidados en la formación de la voluntad colectiva.

Palabras clave: democracia, funciones, instituto nacional electoral, retos

Abstract

The research work contains a series of reflections on the Mexican electoral system, modern democracy, and the exercise of political rights; Likewise, around the state function of the National Electoral Institute and those considerations that are necessary for its realization based on Mexican constitutionalism and its contributions to democracy. The objective of the work was broken down to strengthen democratic political culture and to recognize that majority consensus is insufficient to legitimize decisions. The methodological strategy was based on qualitative

aspects and/or analysis; although reference was also made, citing another author, to the comparative method regarding Latin American constitutional law. The author focused the main findings on democratic values and principles such as the great contribution of the National Electoral Institute. Due to the above, the author presented two important conclusions: The first, which derives from this democratic contribution, considers that “democratic values” are only meant within the framework of an institutional right. And second, the challenges that the Mexican electoral body faces today must, in effect, with the correct functioning of the rule of law. The author also supported the discourse of the progressive extension of political rights whose exercises are consolidated in the formation of the collective will.

Keywords: democracy, functions, national electoral institute, challenges

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons . 

Como citar: Venegas Quintana, O. (2023). Concepciones de la democracia. Funcion estatal del Instituto Nacional Electoral, su contribución a la democracia y retos que enfrenta. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 4(3), 1679–1694.
<https://doi.org/10.56712/latam.v4i3.1189>

INTRODUCCIÓN

El sistema electoral constituye una parte primordial de cualquier régimen político, ya que a través de él se implantan los mecanismos o reglas que señalan la manera en que los ciudadanos pueden tomar parte en los diferentes procesos electorales, ya sea en el plano local, estatal o nacional.¹

A su vez, la democracia moderna permite la expansión del sufragio mediante la superación de los criterios de discriminación a los que estaba ligado, como la raza, el sexo, la posición económica, entre otros, hasta quedar relacionado al carácter de ciudadano. La democracia moderna redimensiona el significado de la Constitución como límite y vínculo al poder que garantiza los derechos fundamentales de los individuos y la división de poderes sometidos tanto al plano interno como internacional de derecho.

Los derechos políticos, por su parte, son el conjunto de derechos que posibilitan a los ciudadanos hacer efectiva su participación política sobre su sistema de gobierno dentro de una comunidad política; es decir, los atributos por medio de los cuales la ciudadanía ejerce el poder político a partir del presupuesto de autonomía de los individuos y que les permite participar en la esfera pública.

Sin embargo, para que dicho ejercicio sea efectivo, primero deben estar garantizadas diversas condiciones primarias, como la libertad de expresión, de información, de reunión, libertad de imprenta, tolerancia, no discriminación, el derecho a la educación, etcétera, piezas fundamentales para que un individuo se desarrolle plenamente en la vida democrática.

Con la progresiva constitucionalización de los derechos humanos, y posteriormente su internacionalización, los derechos políticos fueron configurándose como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en diversos tratados y convenciones.²

Considerando tales presupuestos de análisis, como son: el sistema electoral, la democracia moderna y el ejercicio de los derechos políticos, enmarco la presentación de mi tesis aportando una reflexión entorno la función estatal del Instituto Nacional Electoral, su contribución a la democracia y los retos que enfrenta actualmente en México.

METODOLOGÍA

El diseño de la investigación se fundamentó en el método cualitativo; esto es, teniendo por objeto de estudio el análisis, cómo se ha dicho, de las concepciones de la democracia, de la función estatal del Instituto Nacional Electoral INE, así como de su contribución y retos que enfrenta actualmente en México, de acuerdo con la perspectiva del investigador. Para ello, fue necesario remitirse a siete fuentes bibliográficas y una digital, las cuales constituyeron el mayor porcentaje de las referencias citadas a lo largo del texto. Asimismo, se programó la búsqueda de fuentes de investigación comprendiendo un periodo aproximado de tres meses, con anticipación a la

¹ Jorge Montalvo "Partidos políticos..." pp. 32-39. Al hablar de los sistemas electorales también nos estamos refiriendo a la cuestión de la representatividad y a la forma en que ésta se ha desarrollado: "El nacimiento del sistema representativo se debe a que en las sociedades humanas con cierto nivel de desarrollo y con una población numéricamente significativa, no era físicamente posible el ejercicio de una democracia directa como la que se practicaba en las ciudades griegas en las que las plazas públicas constituían un recinto lo suficientemente grande como para albergar a todos sus ciudadanos, ante la imposibilidad de un gobierno directo, se ideó la ficción del sistema representativo mediante el cual se considera que el pueblo está presente en las sesiones de los órganos legislativos a través de los representantes políticos que elija." Francisco de J. Andrea, "El sistema..." p. 120.

² PICADO, Susana, "Derechos políticos como derechos humanos", en NOHLEN, Dieter *et al.*, (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 3ª. ed., México, FCE, 2007, p. 49.

presentación y publicación del trabajo, lo que permitió avanzar en el desarrollo del discurso como se expone. Quiérase o no, la justificación para elegir el método cualitativo siempre estuvo relacionada con el modelo de Investigación Acción Pedagógica, ya que el resultado es útilmente aplicable en la cátedra a nivel superior o universitario, así, mediante su inclusión en materias electorales. De tal suerte que la elección de la metodología responde también a un interés educador; ciertamente, el perfil del investigador conjuga experiencia profesional y práctica docente por más de trece años en la Universidad Autónoma de Chihuahua, México, lo que permite ahondar en el modelo pedagógico. El proceso de recopilación de datos, además del factor tiempo, consideró la búsqueda de bibliografía sobre varios temas, a saber: electoral, constitucional, derecho comparado, derechos humanos, democracia, historia, tesis judiciales. Por ende, el método de análisis utilizado fue, en su mayoría, cualitativo. Desde luego que parte de las conclusiones esbozaron consideraciones éticas, ya que la contribución democrática del INE pasó por los valores y principios democráticos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Todo lo anterior permitió delinear el inicio de las discusiones y los resultados. Sobre el particular, es menester subrayar la principal discusión que arrojó el trabajo de investigación; la tesis del consenso popular.

Por otra parte, los resultados permitieron obtener evidencias importantes, a saber: el fortalecimiento del Estado de Derecho o Estado Democrático de Derecho como presupuesto para superar los retos que enfrenta en la actualidad el INE, además de su función estatal. Lo que dio como consecuencia la posibilidad de dimensionar las implicancias del método cualitativo, puesto que dicha posibilidad pasó de ser una idea que produjo el estudio del proceso democrático a presentarse verdaderamente como factor posible de articulación entre la participación democrática y una cultura de la responsabilidad, la tolerancia y la competencia.

Como bien lo decía Georgette Emilia José Valenzuela el estudio y análisis de la evolución histórica del sistema electoral mexicano constituye uno de los aspectos menos abordados tanto por los interesados en el sistema político, como por los estudiosos de los procesos electorales y los partidos políticos mexicanos, y más bien se refieren a ésta en subordinación a los otros puntos de su interés.

Y es que hacia 1992, sólo dos años después de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), apenas y se contaban con cuatro libros y cinco artículos que estudiaban de manera global ese problema³.

Por ejemplo, Vicente Fuentes Díaz buscó relacionar el devenir histórico mexicano con la promulgación de diversas disposiciones jurídicas electorales, básicamente en relación con la adopción del voto directo, desde principios del siglo XIX hasta los primeros años de la década de los sesenta del siglo XX. Por su parte, y de manera sucinta, Antonio García Orozco dio cuenta del origen, cambio, permanencia o surgimiento de las instituciones electorales mexicanas: Comisión

³ El de Vicente Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*; la compilación y ensayo introductorio de Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*; el de Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*; el de Arturo Martínez Nateras, *El sistema electoral mexicano*; y los artículos de Moisés Ochoa Campos, "La adaptación del voto directo en México"; Francisco J. Paoli, "Legislación electoral y proceso político 1917-1982"; Gustavo Ernesto Emmerich, "Las elecciones en México, 1808-1911; ¿Sufragio Efectivo? ¿No Reelección?"; Juan Rebolledo Gout, "El sistema electoral", y Enrique Sánchez Bringas, "Evolución de las instituciones electorales mexicanas: 1812-1918".

Federal Electoral, comités locales electorales, comités distritales, mesas directivas de casilla, registro nacional de electores, el voto y sus diferentes fórmulas electorales, también desde los inicios de la Independencia hasta la reforma política de 1977. En realidad, ambos trabajos se complementaron entre sí.

Por lo que respecta a los trabajos de Luis Medina y Arturo Martínez Nateras, el primero es un pequeño bosquejo que pretendió analizar, “a vuelo de pájaro”, la evolución del sistema electoral mexicano, básicamente a partir de 1911. Y el segundo, sólo presenta un breve apartado de antecedentes para entrar de lleno al análisis de la reforma política promovida por el presidente José López Portillo.

En cuanto a los artículos, el de Moisés Ochoa Campos es una síntesis, también breve, del trabajo de Fuentes Díaz; el de Francisco J. Paoli subraya la historia de cómo se efectuaron las elecciones y cómo fue la participación de los partidos políticos mexicanos durante el período que abarca; el de Gustavo Ernesto Emmerich, buscó demostrar cómo la legislación electoral estudiada no propiciaba, de manera alguna, e independientemente de la fracción política que la hubiera promulgado, la efectividad del sufragio y la no reelección; el de Juan Rebolledo Gout, analizó en forma breve las diferentes etapas que ha seguido el sistema electoral mexicano de 1918 a 1988; y el de Enrique Sánchez Bringas, hizo un rápido recorrido por los principales cambios que se introdujeron en la legislación electoral de 1812 a 1918.

Ahora bien, el sistema electoral mexicano se integra por las normas constitucionales, por sus leyes reglamentarias, y por la manera en que se aplican y siguen esas pautas electorales, tanto por el grupo en el poder como por los partidos políticos y los ciudadanos en su conjunto.

Es evidente, y coincido con la expresión, de que no podemos hablar de la existencia en México, a lo largo de su historia independiente, de un solo sistema electoral; en realidad han aparecido diferentes sistemas electorales como resultado de las diversas situaciones históricas por las que ha atravesado el país. Tanto los federalistas como los centralistas, los liberales y los conservadores y después los revolucionarios del siglo pasado, han promulgado cada uno nuevas disposiciones electorales.

Para la mayoría de los autores ya citados, al igual que para los que de manera colateral han abordado este problema, el cambio electoral de México comenzó a partir del inicio de la Revolución de 1910. La vida y práctica política electoral del siglo XIX se considera muy raquítica. Para ellos⁴, este panorama cambia cuando estalla la revolución al enarbolar como una de sus banderas fundamentales la del sufragio efectivo. Es a partir de entonces cuando comienzan a delinearse, para más tarde consolidarse, tres características del sistema electoral mexicano contemporáneo: “la centralización como el medio para garantizar mejor el desarrollo electoral; el propósito de encuadrar las corrientes de opinión política en organismos nacionales, permanentes y estables, y [...] la búsqueda de un medio que, sin alterar sustancialmente el régimen de gobierno estatuido en la Constitución, permita la participación de las tareas legislativas federales y estatales de los partidos minoritarios”.

Conforme ha pasado el tiempo, los mecanismos de control jurídico electoral se han afinado y perfeccionado, por lo que tanto en la ley como en la práctica el sistema se ha caracterizado por la protección y auspicio del fraude electoral, con las consecuencias tendencias a la simulación y

⁴ Salvo García Orozco que sí busca marcar las continuidades y los cambios de los organismos electorales del siglo XIX al XX.

falta de autenticidad de la representación, así como por el abstencionismo y la despolitización que se derivan.

Como es sabido, a lo largo de los tres siglos que duró el dominio español en México, prácticamente no existió un sistema electoral propiamente dicho. La primera legislación electoral como tal que se emitió fue a través de la Constitución de Cádiz de 1812 para las elecciones de ayuntamientos, diputados a Cortes y representantes a las Juntas Provinciales. Desde entonces y hasta 1901, se promulgaron en el país cinco constituciones (1812, 1824, 1836 y 1857); siete documentos para elección de ayuntamientos; un Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en 1814; un Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en 1823; 12 convocatorias o normas para elección de diputados (1821, 1826, 1830, 1834, 1836, 1847, 1849, 1865, 1867 y 1876); nueve convocatorias para integración de Congresos (1823, 1841, 1843, 1845, 1846 y 1853); ocho documentos para la elección de presidente de la República (1847, 1849, 1850, 1855, 1865, 1867, 1876); tres para senadores (1850, 1865 y 1874); tres para la integración de Juntas Populares (todas en 1854); otro para integrar la Suprema Corte de Justicia (1876); tres para modificar la Constitución de 1857 en materia electoral (1867 y 1882) y tres para modificar la Ley Electoral de 1857 (1869, 1871 y 1872), la cual quedó abolida con la promulgación de una nueva ley electoral en 1901.

Como es fácil observar, la elevada cifra de documentos (47 en total), entre constituciones, decretos, convocatorias, aclaraciones, etcétera, emitidos en el transcurso del siglo XIX y principios del XX, es una clara consecuencia del estado de anarquía política en la que se vivió durante esos años, y un nítido reflejo de la lucha a la que se enfrentaron los diferentes grupos en su afán por hacer prevalecer su proyecto de nación. A medida que los ánimos se fueron apaciguando y el país alcanzó un mínimo de estabilidad política para emprender el despegue económico, las disposiciones electorales fueron disminuyendo hasta el estallido de la Revolución en que, de nueva cuenta, y en un lapso de 10 años (de 1911 a 1921), se promulgaron otros nueve ordenamientos en materia electoral.

La función estatal del Instituto Nacional Electoral INE. Ahora bien, y en cuanto a la función estatal del Instituto Nacional Electoral INE, deben tomarse en cuenta las siguientes consideraciones:

Las reglas de operación del régimen y del gobierno dependen de acuerdos básicos. Éstos, a su vez, resultan de un entramado de intereses que consiguen establecer consensos de largo plazo, históricos. Para actualizar unos y otros se requiere, precisamente, de la Reforma del Estado, si se quiere evitar que las fracturas conduzcan al conflicto abierto.

En el proceso político hay un tema natural: la reforma de las instituciones públicas, que es otra manera de llamar a la Reforma del Estado y de proyectar en ésta el desarrollo y las exigencias del individuo y la sociedad. Lo que se haga en este punto puede constituir el rasgo distintivo de un ciclo republicano.

Se aguardan cambios en las instituciones de justicia. Ésta es el núcleo duro de la democracia. En ellas se salva o se pierde el derecho del ciudadano.

El binomino gobernabilidad-ingobernabilidad adquiere otra dimensión. Si en los países avanzados se dan crisis de gobernabilidad por exceso de la demanda social, en los países pobres pueden presentarse por la carencia de lo más elemental.

La aparición de los nuevos movimientos sociales, empeñados en un solo objetivo, se corresponde al surgimiento en países como México, de movimientos reivindicatorios motivados por la marginalidad urbana y rural.

La vida democrática exige a los partidos políticos el desarrollo de una nueva cultura política, que germine las reglas y los valores necesarios para permitir la coexistencia de diferentes propuestas políticas en el ejercicio del gobierno.

Conste que las premisas no son meramente enunciativas, pues para resolver los dilemas que encierran es preciso adentrarse en la función estatal del INE, a partir del constitucionalismo mexicano y sus aportes a la democracia.

Como bien sabemos, el INE es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección de la presidencia de la República, diputadas, diputados, senadoras y senadores que integran el Congreso de la Unión. De igual forma organiza, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y la Ciudad de México.

A su vez, las principales actividades del INE son: a) Emitir la Credencial para Votar (documento que emplean millones de personas para identificarse como ciudadano mexicano y ejercer su derecho al voto en México y en el extranjero); b) Organizar elecciones. Un objetivo estratégico es dar cumplimiento a uno de los principales fines del nuevo régimen electoral: homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales y así, garantizar altos niveles de calidad en la democracia mexicana; c) Fiscalizar. El INE audita a todos los actores políticos nacionales y locales, coaliciones, precandidatos y candidatos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones que pretenden obtener registro como partido político, a las organizaciones de observadores electorales, aspirantes y candidatos independientes de todo el país; d) Promover la cultura cívica. Para contribuir a la construcción de una cultura política-democrática en México, el INE se encarga de realizar programas encaminados a la capacitación electoral y la cultura cívica; e) Procurar Justicia Electoral. El INE pone a disposición de la ciudadanía información referente a los Procedimientos Administrativos Sancionadores y de Remoción de Consejeros Electorales; f) Transparencia y rendición de cuentas. Es de vital importancia contar con un órgano dentro del INE que garantice a la ciudadanía el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, asimismo, se encargue de dirigir el desarrollo de las acciones en materia de transparencia; g) Administración de recursos. Con la finalidad de coadyuvar al logro de programas y objetivos institucionales, es necesario llevar una administración de todos los recursos con los que cuenta el Instituto mediante la observancia del marco jurídico aplicable; h) Asesorías en materia jurídica electoral. Dirigir los mecanismos de asesoría jurídica en general y, en materia electoral, a los órganos e instancias del Instituto; i) Igualdad. El INE, como institución del Estado Mexicano, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Es por eso por lo que tiene la tarea de transversalizar la perspectiva de igualdad de género y no discriminación; j) Comunicación social. Para que todas las actividades y acciones que realiza el INE sean del dominio público, es importante implementar una estrategia de comunicación que permita fortalecer la imagen y elevar la confiabilidad del Instituto como el órgano encargado de organizar elecciones libres, garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y promover el desarrollo democrático de México⁵.

Las anteriores funciones tienen su justificación en un modelo dividido de Estado de derecho. El modelo del Estado de derecho, como se sabe, se ha desarrollado, en la tradición del pensamiento liberal, como un sistema de límites y prohibiciones negativos, correlativos a los derechos de

⁵ ¿Qué hace el INE? La información puede ser consultada a través de la página electrónica: <https://www.ine.mx/que-hace-el-ine/>

libertad, oponibles únicamente al poder político. El Estado, según este modelo que bien podríamos llamar Estado liberal de derecho⁶, se legitima por tanto esencialmente como “Estado mínimo”, garante de las libertades y de las autonomías individuales a través de prohibiciones de lesión o de interferencia, es decir de deberes de no hacer, en la esfera privada de los ciudadanos. Sin embargo, está ausente en el horizonte teórico liberal y notablemente en el terreno de las garantías, aunque presente en las promesas formuladas en las cartas constitucionales de la segunda mitad del siglo XX, la elaboración de un Estado social de derecho como sistema de vínculos y deberes positivos de hacer, correlativos a los derechos sociales y por tanto como “Estado máximo”, garantizado además por obligaciones de prestación para el sostenimiento de las necesidades vitales de las personas.

Por otra parte, según un punto de vista muy difundido en el sentido común, la fuente de legitimidad de los poderes públicos reside, esencialmente, en el consenso popular. Se trata de una tesis que si es asumida de forma acrítica puede servir para apoyar las más desastrosas involuciones totalitarias. Ciertamente el consenso es la principal fuente de legitimidad democrática de las funciones políticas de gobierno. Pero no es la fuente de legitimidad de todas las decisiones legislativas y gubernativas y no es la fuente de legitimidad de todas las demás funciones públicas.

No es, sobre todo, dice Luigi Ferrajoli, la única fuente de legitimidad de las funciones políticas de gobierno, ni sirve para legitimar cualquier decisión política.

Ningún consenso mayoritario, ni siquiera la unanimidad de los consensos, puede legitimar, en la democracia constitucional, decisiones contrarias a la Constitución. Esta es la gran novedad del constitucionalismo democrático inaugurado en Europa con las constitucionales rígidas de la segunda posguerra. Se comprende desde entonces que el consenso, del cual incluso los regímenes fascistas se habían aprovechado y a través del que habían conquistado el poder con medios legales, no garantiza de hecho la supervivencia de la democracia. Por eso es por lo que fue diseñada, por esas nuevas constituciones, la que podemos llamar “esfera de lo indecible”: de lo “indecible que”, es decir la lesión o restricción de los derechos de libertad, sobre los que ninguna mayoría puede legítimamente decidir, y de lo “indecidible que no”, es decir la satisfacción de los derechos sociales sobre los que ninguna mayoría puede dejar de decidir. Solamente lo que queda fuera de esta esfera es, desde entonces, la “esfera de lo decidible”, o sea de las decisiones legítimas, a través de la representación política, del consenso popular”.

El consenso no es, por tanto, suficiente para legitimar cualquier decisión, ni siquiera de los poderes políticos de gobierno cuyo ejercicio encuentra límites y vínculos establecidos por los derechos fundamentales. El fundamento axiológico de tales derechos, por otro lado, no reside de hecho en el consenso mayoritario, que es una condición de su efectividad, pero no de su legitimidad. Justamente porque no son (y ni siquiera es legítimo pretender que sean) compartidos políticamente por todos, estos derechos se estipulan jurídicamente en garantía de todos, incluso contra las mayorías contingentes. Su legitimidad, a diferencia de la legislación ordinaria, es por tanto pre-política. Reside en el hecho no ya de ser queridos por todos, sino de garantizar a todos: reside, en una palabra, en la igualdad, como cláusula del pacto social de convivencia. Este es el sentido, con frecuencia incomprendido, de su “universalidad”; que no se refiere a un improbable e inexigible consenso universal, sino a la universalidad de sus titulares,

⁶ Ferrajoli, Luigi. Derechos Fundamentales y Democracia. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, D.F. 2014.

es decir, al hecho de que tales derechos, al contrario de lo que sucede con los derechos patrimoniales, son atribuidos a todos.

Por tanto, el consenso es la fuente de legitimidad democrática de las funciones políticas de gobierno, pero solamente dentro de los límites y con los vínculos establecidos por las constituciones. Pero no es la fuente de legitimidad de otras funciones públicas. Y no lo es, en particular, de esa clásica función de garantía que es la función judicial.

Esta diversidad de fuentes de legitimidad del poder judicial, y más en general de las instituciones de garantía, respecto a la de los poderes políticos está conectada a su distinta naturaleza, la cual justifica su separación e independencia. Las funciones de gobierno diseñan el espacio de la política, cuyos parámetros de valoración son la eficiencia y la utilidad de los resultados obtenidos desde el punto de vista de los intereses generales y cuyas fuentes de legitimidad son, por ello, la representación política y el consenso. Las funciones de garantía corresponden por el contrario al espacio de la jurisdicción y de la administración sometida a la ley, cuyos criterios de valoración y cuyas fuentes de legitimidad son la corrección y el fundamento de las decisiones como presupuestos legales de su ejercicio.

Por lo que respecta a nuestro país, el derecho electoral tiene un nivel de especialización y detalle que difícilmente se encuentra en otros países. Las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones son robustas, complejas y con un gran número de funciones. Este fenómeno no es gratuito; deriva del pasado autoritario de México y sobre todo de una característica muy distintiva: la celebración periódica de elecciones no auténticas. A partir del reconocimiento de esa realidad, y en un esfuerzo por erradicarla, se crearon las reglas e instituciones que hoy se encargan de garantizar la autenticidad del voto en un sentido amplio.

Cito a continuación algunos párrafos del libro de texto “Derecho electoral mexicano” del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: En México, el derecho electoral se regula desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), principalmente en los artículos 35, 39, 40, 41, 99, 116 y 122: El artículo 35 reconoce los derechos fundamentales de los ciudadanos mexicanos, tales como el derecho a votar, ser votado y de asociación. Los artículos 39 y 40 definen al régimen político mexicano como una democracia representativa. El artículo 41 confirma el papel de las elecciones competidas en la democracia representativa mexicana y establece las bases para la formación de partidos políticos, la competencia por el poder y la organización de las elecciones. El artículo 99 establece las bases para la calificación de las elecciones y la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Los artículos 116 y 122 confirman que los principios establecidos en la organización y calificación de las elecciones a nivel federal deben prevalecer en las elecciones locales de los 31 estados y la ciudad de México.

La organización de las elecciones en México es una función estatal regida por cinco principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (CPEUM, artículos 41, Base V, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) define estos cinco principios de la siguiente manera (Jurisprudencia P./J.144/2005): Certeza. Consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades para que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a la que está sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales. Legalidad. Es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley para que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

Imparcialidad. Consiste en que las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista durante el ejercicio de sus funciones. Independencia o autonomía en el funcionamiento y en las decisiones de las autoridades electorales. Implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos. Se refiere a la situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural. Objetividad. Obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma. Cierro cita.

Uno de los objetivos principales de la Reforma Constitucional de 2014⁷ consistió en homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales, garantizando así altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral. El aspecto más sobresaliente de la reforma es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE).

EL INE, además de organizar los procesos electorales federales, se coordina con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas. De esta forma, es más fácil para la ciudadanía participar y ejercer su derecho al sufragio. El Consejo General de INE está integrado por once ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados. Uno de ellos funge como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales.

Entre las nuevas funciones del INE se mencionan, por ejemplo, a petición de los partidos políticos, organizar la elección de sus dirigentes; garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas; verificar que se cumpla el requisito mínimo del dos por ciento de la lista nominal para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizar las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.

Particularmente nos interesaría analizar el Apartado A, del artículo 41 constitucional, al tenor de su redacción: 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.

Creo que dicho apartado y la autonomía del INE que en él se prescribe están determinados por la regularidad constitucional. Esto es, teniendo a bien comprender el acompañamiento de las facultades que derivan del texto constitucional a nivel federal y que regulan armónicamente las constituciones a nivel local. Aquí lo importante sería preservar el principio de certeza y equidad electoral, el principio de irretroactividad y de no reelección, el principio de legalidad, el principio de elecciones libres, auténticas y periódicas, el derecho al sufragio y a la participación deliberativa, los derechos de seguridad jurídica, en suma, la estructura jurídica y el régimen político previsto en la Constitución Federal.

⁷ Reforma Constitucional 2014, puede ser consultada a través de la página web: <https://www.ine.mx/sobre-ine/reforma-constitucional-2014/>

En apoyo de lo anterior, es menester voltear al concepto de Johan Rawls, de lo que él denomina “ejercicio de la razón pública”, más allá del voto público. ¿Qué significa esto? Significa la oportunidad de los ciudadanos, de participar en las discusiones políticas o, en otros términos, significa “democracia de corte garantista”⁸. Luigi Ferrajoli se refiere al “Estado constitucional de derecho”⁹.

Implica adoptar, dice Rodolfo Vázquez, el control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes ordinarias suponiendo un costo democrático por el valor intrínseco de la misma democracia constitucional.

Ahora bien, y por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad¹⁰ decimos que son un medio de control precisamente de la regularidad constitucional, que aluden al control abstracto de constitucionalidad, ya que se interpone contra normas de nueva creación.

Es decir, el control de constitucionalidad que se ejerce a través de las acciones de inconstitucionalidad representa en el marco del sistema de pesos y contrapesos, la garantía democrática inherente a los modernos Estados constitucionales toda vez que se erige en el mecanismo de control del poder público.

Así concebida la función estatal del INE, me parece importante hacer un aporte adicional justificado en el estudio del “Derecho constitucional latinoamericano y comparado” de Jorge Carpizo.

Al respecto, el autor hace énfasis en el método comparativo para fortalecer las instituciones jurídicas, las constituciones de la región latinoamericana y, desde luego, la función estatal.

Para Jorge Carpizo queda muy claro que el derecho constitucional comparado latinoamericano es diverso al concepto de derecho constitucional latinoamericano; pues mientras aquél pretende analizar el entorno legal de los países latinos, este se enfoca al conocimiento de la estructura jurídica interna desde las propias constituciones locales hasta los tratados internacionales. La diferencia estriba en que el primer concepto contrasta o compara los regímenes jurídicos para lograr un mejoramiento, en tanto que el segundo tiene por virtud comprender el sistema jurídico interno, así como sus alcances y posibilidades de ser comparado, siendo posible en una segunda instancia.

Para entrar de lleno al estudio comparativo de las constituciones de los países de la región Jorge Carpizo distingue los siguientes elementos que les caracterizan, a saber: la historia, la herencia cultural, el idioma, la idea de unidad o cohesión, la tradición jurídica y política similares, la raza mestiza.

Así, América Latina ha desarrollado su propia identidad política, social y económica; ello ha sido posible con la creación de organismos que comparten objetivos en común, por ejemplo, la OEA, la COPAL, el Grupo de Río, la ALAC, el MERCOSUR, entre otros.

⁸ Véase el debate en torno a estos “adjetivos” de la democracia en Bovero, Michelangelo y Ferrajoli, Luigi, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, IFE, 2001, col. Temas de la democracia, núm. 13.

⁹ Véase Ferrajoli, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en Carbonell, Miguel; Orozco, Wistano y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM-Siglo XXI Editores-ITAM, 2003.

¹⁰ Puede consultarse la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo estrictamente normativo ha sido posible contar con la Corte Interamericana de Derechos Humanos en defensa de los derechos humanos de aquellos países que son miembros signatarios.

El ideario de América Latina, dicho sea de paso, apunta hacia la constitucionalización en tres dimensiones: 1. Integración; 2. Disminución de requisitos para la nacionalización; y 3. La particular idea centroamericana.

Todos esos elementos en su conjunto vendrán a definir el marco constitucional de los países latinoamericanos.

Cito al autor cuando se refiere al derecho constitucional comparado latinoamericano: “Desde luego, para estudios adecuados de derechos constitucional comparado, no basta con el conocimiento de la norma, es necesario abarcar la costumbre y la jurisprudencia Constitucionales, así como la aplicación de la norma dentro del conjunto del sistema político, y en la realidad constitucional de dicho Estado”. “El estudio comparado debe señalar tanto las coincidencias como las diferencias de la institución o instituciones examinadas. El material sujeto a análisis debe ser contrastado y sintetizado; del mismo surge la valoración crítica que contiene el juicio comparativo, el cual, además del método comparado, se auxilia de otros, tales como: el cuantitativo y el estadístico, el histórico y el estudio de casos emblemáticos”.

CONCLUSIONES

El trabajo hasta aquí expuesto concluye con el estudio de dos tópicos: Contribución a la democracia y retos que enfrenta el Instituto Nacional Electoral, los cuales son necesarios para apostar por una conclusión axiológica y por una conclusión adicional que se sostiene bajo el correcto funcionamiento del Estado de Derecho y los correlativos retos que enfrenta en la actualidad el máximo órgano electoral en México, como lo es el INE.

Contribución a la democracia. En efecto, me parece que la gran contribución del Instituto Nacional Electoral, respecto a la democracia, pasa por los valores y principios democráticos.

Quiero decir que en una sociedad mexicana moderna tiene que haber valores y principios que sirvan como referentes de la función de legitimidad y de justicia que la Constitución democrática debe cumplir. Pero esto, conste, no lleva a concluir de manera fehaciente que tales referentes contengan en sí mismos las condiciones de su efectividad.

Tales referentes no acreditan por sí mismos la efectividad de su función de legitimidad y justicia si no es a través de su vínculo con el “principio del derecho”. En este sentido, cabe hacer hincapié en que ya se trate de valores, ya de principios, se les puede considerar como categorías “(...) reconocibles en determinados enunciados jurídicos, y utilizables por tanto para comprenderlos y aplicarlos”. Esto mismo lleva a entender que el carácter que se atribuye a determinados valores o principios como “normas determinantes” de un orden constitucional “(...) no puede estar en contradicción con las normas constitucionales, de las que más bien son depuración o quintaesencia.

Así, los pretendidos “valores democráticos” a los que se vería referida una normatividad superior, no se significan como tales si no en el marco de un derecho institucional que asegura que la participación política transite hacia una concreción razonable de la soberanía del pueblo. En este caso, esa pretendida normatividad superior dimana de la exigencia de que el derecho haga posible tal voluntad; de que la haga posible de tal modo que la misma idea de “pueblo soberano”

quede a resguardo de cualquier manipulación ideológica. Dicho esto, cabe retener el énfasis que contiene la reflexión siguiente:

“Los peligros de perversión de los regímenes constitucionales democráticos, basados en la libertad, la igualdad y el pluralismo, pueden venir, y así ha sucedido históricamente, tanto desde fuera como desde dentro.

En el primer supuesto, se trataría de movimientos violentos o revolucionarios que intentan alcanzar el poder político al margen de los medios legales previstos para ello, para después cambiar al propio régimen político. En el segundo caso, estaríamos ante el hecho de acceso legal -es decir, por medios democráticos- al poder, con el objetivo de, desde el propio poder, dismantlar el régimen democrático y las libertades, convirtiéndolo en un régimen autoritario (...) Este supuesto, quizá menos frecuente en la práctica, no deja de ser más sorprendente y, sobre todo, más peligroso, pues si bien los sistemas democráticos utilizan todos los medios legales para impedir el acceso violento de sus enemigos al poder, por el contrario, podría parecer que están ofreciendo sus propios métodos a esos enemigos para que, alcanzado el poder, acaben con la democracia misma”¹¹.

Ahora bien, cuando se habla de un derecho de carácter histórico (¿qué “pueblo” confirma su soberanía que no sea el que se pone de manifiesto en el proceso para sancionar un derecho de carácter histórico?), nos referimos a un derecho que resulta no sólo de una “adecuación” de la idea de “autoridad” a las exigencias de libertad de cada momento, sino que, más allá de esto, se trata de la manifestación de la “autoridad adecuada”, en un sentido instrumental, para tratar racionalmente esas exigencias y, consecuentemente, hacerlas parte del componente de incondicionalidad que tiene todo derecho.

Y esa vía para poner de relieve el componente de incondicionalidad del derecho, pone en perspectiva que la relación sociedad-Estado tiene un curso “democrático” no sólo porque se haya asegurado de que “todos” puedan expresar y comunicar las expectativas de poder que formulan desde su libertad (la de cada uno). Más allá de esto, aquella relación tiene curso “democrático” si todos aquellos que han querido comunicar tales expectativas, ya quedan obligados a confrontarlas para darles solución bajo el criterio de la objetividad.

Lo antes expuesto se cristaliza en la tesis aislada, en materia constitucional (IUS: 175294), 2006: MATERIA ELECTORAL. PARA 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.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales 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, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables al caso concreto para referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas

¹¹ Díaz Revorio, Javier. La Constitución como orden abierto. McGraw Hill. Madrid. 1997.

impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos.

Asimismo, es pertinente la Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 7, 2010, pp. 61 y 62.

ÓRGANOS DE AUTORIDAD ELECTORAL. CONDICIONES QUE SE DEBEN SATISFACER PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. De la interpretación sistemática de los artículos 41, base VI, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el cumplimiento de los principios constitucionales rectores en la materia, así como la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, se encuentra condicionado a la satisfacción de dos cualidades, una de carácter subjetivo, que se alcanza cuando en las leyes se establecen requisitos a quienes aspiran a ser designados sobre el cumplimiento de ciertas cualidades específicas con el propósito de garantizar los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; y otra de tipo objetivo, cuando se les confieren los elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus actividades, tales como son el dotarlas por ley de autonomía, personalidad y patrimonio propios. Ello es así, ya que sólo a través de la consecución de éstas, puede asegurarse la vigencia del sistema democrático.

Cierto es que el INE ha contribuido en muchos aspectos para fortalecer la participación de las y los ciudadanos en materia electoral, entre otros: la identificación de los electores y la conformación de un listado nominal, expidiendo la conocida Credencial para votar, la cual sirve para todos los trámites; la institución de las y los Consejeros Electorales con la participación del Poder Legislativo; el resguardo del Padrón Electoral; las acciones y criterios que permiten la inclusión de las personas indígenas en procesos electorales; la aprobación del Protocolo para la inclusión de las Personas con Discapacidad en los procesos electorales; la aprobación del Protocolo para garantizar a las personas trans el ejercicio del voto sin discriminación.

Pero, insisto, la contribución del INE a la democracia pasa por los valores y principios democráticos.

Retos que enfrenta el Instituto Nacional Electoral INE. En vísperas del siglo XXI, nos hacíamos la siguiente pregunta: Si estamos por terminar una era ¿qué sustituto le encontraremos? Pues bien, esa pregunta es la misma que cada institución debiera hacerse de cara a su propia existencia. Si empieza una nueva etapa histórica ¿cómo podemos incorporarnos a esas transformaciones para seguir cumpliendo con nuestra propia función?

El reto que enfrenta el INE, hoy en día, tiene que ver con el correcto funcionamiento del Estado de Derecho en México tomando en cuenta las cuatro exigencias internas que podrían resumirse en: primacía de la ley (Constitución Federal), respeto y promoción de los derechos fundamentales, responsabilidad de la administración pública bajo el principio de publicidad y transparencia, y poder judicial independiente, al decir de Rodolfo Vázquez en "Justicia como procedimiento democrático y deliberación".

Es decir, si he sostenido que el INE ha contribuido a la democracia teniendo en cuenta un esquema o modelo de valores, y principios democráticos, es menester enfatizar que los retos de la institución están enmarcados dentro del funcionamiento estatal de derecho democrático.

Coincidió con Felipe De La Mata Pizaña al señalar que los derechos políticos son la expresión por excelencia de la participación política de los ciudadanos, en una democracia constitucional, por lo que el estudio de sus mecanismos de defensa y las garantías de protección resulta una tarea fundamental.

De ahí deriva una conclusión: el desarrollo de la democracia moderna y los retos del INE coinciden con la extensión progresiva de los derechos políticos, principalmente del derecho de participar, mediante la elección de representantes, en la formación de la voluntad colectiva.

Me parece también que el perfil de la reforma política en México puede decidirse en la Cámara de Diputados y en el ámbito del Instituto Nacional Electoral. Sería una reforma que tratase de conciliar hasta donde fuera posible el interés de todos los partidos políticos nacionales en función del muy superior de la nación, parafraseando a Gonzalo Martínez Corbalá.

La sociedad mexicana ha cambiado y hoy se nos presenta más crítica, más alfabetizada, más comunicada (a propósito de las redes sociales), conectada al mundo, abierta en general a la información y a los procesos internacionales del comercio, las finanzas, la política, el conocimiento.

Por tanto, a esta sociedad abierta y modernizada socialmente no es posible imponer el sistema político que se creó para la sociedad anterior, más rudimentaria y controlable, proclive incluso a soportar los actos de la autoridad como hechos de la naturaleza.

Desentrañar ese mensaje de la sociedad mexicana puede ser, efectivamente, el gran reto que pueda enfrentar el INE en la actualidad. La cultura política no sólo se aprecia en el momento en que los ciudadanos emiten su voto para elegir a los ciudadanos. La cultura política democrática es una forma de vida que tiene que sustentarse cotidianamente. La participación de diversos agentes políticos en el espacio público requiere de un conjunto de reglas, valores, expectativas e intereses sobre los cuales se erijan sus interrelaciones en la búsqueda del poder político y en el uso que de él se haga. El reto sería promover una cultura de la responsabilidad, la tolerancia y la competencia.

Como nota adicional tenemos que, en materia de jurisdicción electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente del control constitucional abstracto de las leyes electorales a través de la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, mientras que el Tribunal Electoral se erige como autoridad máxima en la materia, el cual tiene a su cargo el control concreto de la constitucionalidad al inaplicar las normas electorales que contravengan la Constitución federal en los casos concretos.

Estamos ciertos, como afirma Fix-Fierro: "los derechos políticos, en particular los de naturaleza electoral, son fundamentales en un doble sentido; primero, porque son derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones, y segundo, porque están consagrados en las normas fundamentales del ordenamiento jurídico y tienen que ser garantizados por todo Estado democrático de derecho.

REFERENCIAS

Carbonell, Miguel y Caballero González, Edgar S. La Constitución Interpretada – Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con Jurisprudencia. Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C. Ciudad de México, 2016.

Carbonell, Miguel. Los Derechos Humanos – Régimen Jurídico y Aplicación Práctica. Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C. México, D.F. 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf).

De La Mata Pizaña, Felipe. Manual del Sistema de Protección de los Derechos Político-Electorales en México. Universidad Panamericana. Editorial Porrúa México. México, 2014.

Ferrajoli, Luigi. Derechos Fundamentales y Democracia. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, D.F. 2014.

José Valenzuela, Georgette Emilia. Legislación Electoral Mexicana 1812-1921. Cambios y Continuidades. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 1992.

López Badillo, Emir. Derechos Humanos: Una Realidad en Construcción. Universidad La Salle Pachuca. Instituto de Investigación y Difusión Jurídica, A.C. México, D.F. 2016.

Serrano Salazar, Enrique. El nombre DEMOCRACIA Una interpretación constitucional. Fundación Colosio Hidalgo. México. 2019.