



*El Derecho para la Democracia*¹

José Francisco Ruiz MASSIEU

1. El título de la ponencia que me corresponde exponer —y que yo mismo sugerí al doctor Soberanes— no es equívoco, pero sí requiere de aclaración para precisar su alcance: no se trata de integrar una nueva rama del derecho, imaginativa tal vez, pero cuya autonomía científica sería por demás dudosa. El propósito no es otro que analizar sistemáticamente la respuesta normativa, la respuesta del derecho mexicano de fin de siglo, a la *aspiración democrática, al reclamo de la democracia*.

Esa respuesta normativa, y de ahí el título "El derecho para la democracia", encuentra su expresión en varias ramas de la vieja como de la nueva sistemática; tales son los casos del derecho político, el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho penal, el electoral, el derecho legislativo y el judicial, el derecho parlamentario, por mencionar los más acreditados

2. Para evaluar el estado en que se encuentra hoy el derecho para afrontar *la demanda democrática*, es indispensable formular algunas precisiones conceptuales e identificar algunas tendencias políticas, con particular énfasis en las de carácter electoral, para así determinar si el ritmo del cambio jurídico se corresponde con el ritmo del cambio político. No olvidemos que cuando el derecho se retrasa exageradamente, se está invitando a la sociedad a que encuentre soluciones *ajurídicas*, o aun *antijurídicas* y para la conflictiva política; y que si el derecho se

¹ José Francisco Ruiz Massieu, "El derecho para la democracia", en *A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994, pp. 191-204.

adelanta en extremo hasta el terreno de la utopía, la vida política se aparta de la norma, hasta encontrar sus propias soluciones.

El examen podrá permitirnos plantear innovaciones normativas e institucionales para el siglo que ya estamos empezando a vivir, el siglo XXI.

3. La democracia es una aspiración que nos acompaña desde que nuestro país se planteó erigirse en nación soberana. La búsqueda de la independencia se hizo acompañar de la demanda democrática, bien fincada ésta en el legado doctrinal del liberalismo, y de la Revolución norteamericana y de la Revolución francesa, así como del intento gaditano.

La búsqueda del *ser nacional*, ser una nación independiente, fue de la mano de la búsqueda del *modo de ser*, es decir, *cómo ser*, para ser una república demoliberal, federal, con división de poderes y un gobierno responsable y representativo. El proceso histórico de cien años nos llevó a definir una *arquitectura democrática*, a la que se añadió a principios de este siglo, con la Constitución de Querétaro, la búsqueda de una democracia adjetivada, con contenidos, la democracia económica y social también.

La Revolución mexicana, que empezó como una mera rebelión democrática con Francisco Madero, se transformó en una auténtica revolución, cuando se convirtió la rebelión originaria en un proceso inercial que determinaba su propio ritmo, cada vez más acelerado, y cuando se convirtió efectivamente en una *utopía* y en una *ucronía*, pues es sabido por todos, que una revolución lo es en la medida en que su proyecto social profundo no existe en ningún sitio, ni en tiempo alguno.

El siglo XX, como categoría histórica, se estrena con el postulado democrático de los precursores y del movimiento maderista, y concluye con el mismo postulado, como se advierte por todos los rumbos, siendo, precisamente ese postulado, el catalizador, el factor que anticipa el siglo que ya principió.

Haré apretadamente, algunas analogías entre el principio del siglo XX y su final.

Empero, sería un error muy grueso soslayar las diferencias radicales que se aprecian entre los dos momentos históricos del siglo: en los primeros años se reclama *la aparición democrática*, es decir, una transición; se reclamaba transitar de régimen dictatorial a la democracia política y electoral, bien sustentada en la efectividad del sufragio. Se planteaba un cambio *de* sistema político.

Por contra, ahora la demanda no es de naturaleza, sino de grado; está presente un enfoque incrementalista. Se trata de un cambio *en* el sistema, no *de* sistema. Se reclama la aceleración del proceso democrático, la profundización y perfeccionamiento del sistema de instituciones democráticas que, penosamente y no sin cierta parsimonia, se ha venido construyendo durante ocho décadas. Se aspira a que esas instituciones democráticas se conviertan efectivamente en *vida democrática*.

Otra cuestión ilumina las analogías entre el fin de siglo y sus inicios: ambos momentos históricos están denominados por la visión liberal, que fue a su vez la que triunfó a principios del siglo XVIII con la aparición de los Estados Unidos, y la Revolución francesa: domina hoy, como al principio, la idea de que el individuo, el individuo-ciudadano, tiene un papel estelar, sobre todo, usando la eficaz herramienta republicana, el sufragio.

Para la lógica de ese optimismo liberal, el sufragio, siempre racional, sí es efectivo, o sea, sí surte plenos efectos, integra la representación política, otorga mandato—programático, inclusive, a los representantes—, y rota a los mandatarios. La lógica de la democracia electoral, que encuentra su eje en la efectividad del sufragio, garantiza la racionalidad de la democracia política, pues conduce al funcionamiento eficiente del arreglo orgánico y territorial del poder —la división de poderes, el federalismo, el municipio libre— y, con ello, al goce

de las libertades ciudadanas, y aun de los propios derechos humanos.

Si bien esa analogía histórica, en cuanto a la visión liberal, es correcta, varias diferencias están a la vista. Si en las últimas dos décadas los partidos políticos son los actores cada vez más privilegiados, a principios, apenas se insinuaban clubes *ad hoc*, o agrupamientos informales.

El funcionamiento de la sociedad política de hoy descansa en el activismo de los medios colectivos, tanto los electrónicos como los escritos, y en la de ayer se contaba tan sólo con periódicos, revistas y panfletos de escasas circulación, y siempre acechados por el poder.

El desarrollo y la autonomía, frente al Estado, y frente a otros poderes sociales, de los medios colectivos, son indispensables para que el ciudadano pueda ejercer informadamente el derecho al sufragio, y así el ciudadano desempeñe el papel protagónico que la democracia electoral le asigna.

Otra diferencia, por demás evidente, es la siguiente: la sociedad política del porfirismo, que se extingue propiamente hasta el ascenso definitivo de los constitucionalistas, y de los gobierno de Agua Prieta, era una sociedad cerrada, precaria, y políticamente monolítica, merced al sistema de elecciones indirectas y a la ausencia del sufragio universal. Ahora la sociedad es una sociedad pluralista en la que el nivel de desarrollo alcanzado ha generado una creciente diferenciación, que ha provocado una tupida trama de actores sociales, como son los partidos, los sindicatos, las grandes corporaciones y sus cuerpos representativos, las organizaciones campesinas, las agrupaciones de profesionistas, los medios colectivos de comunicación, las Iglesias, las universidades.

Las diferencias obvias entre el monolitismo de la sociedad porfiriana, y el pluralismo de la sociedad de fin de siglo, sin embargo, no ocultan que hasta hace muy poco los dos sistemas políticos compartían un propósito centralizador. El porfiriato, con los raquítricos instrumentos de la época que se vivía, que se

vieron modernizados tecnológicamente con la extensión de los ferrocarriles y los telégrafos; y el sistema hoy en transformación, que dio paso a grandes instituciones políticas, económicas, y sociales de carácter nacional, incluidas fórmulas cuasicorporativas que ya se empiezan a desmontar.

Otra cuestión de índole política conviene examinar: en los albores del siglo la democracia se encontraba en su fase exploratoria en Europa. Su presencia desde el punto de vista geográfico era muy limitada, y en Estados Unidos persistían todavía graves disfunciones. Ahora, después del colapso de los regímenes comunistas, y desechadas, consecuente mente, las llamadas *democracias populares*, se vive una fase de ascenso de la solución democrática, no exenta de regresiones en algunos países del hemisferio occidental, estimulado ese ascenso por el *mundo global*.

En las primeras décadas del siglo las grandes potencias actuaban en función de sus intereses geoeconómicos y geopolíticos, pero no tenían en su agenda internacional el fomento de gobiernos democráticos, en tanto que ahora en el mundo unipolar se extiende la tesis de la promoción democrática, tesis que empieza a acogerse en los organismos internacionales y regionales. En ese contexto, si la sociedad porfiriana no se enfrentaba a la presión democratizadora del entorno internacional, en los últimos lustros del siglo, México —más allá de argumentaciones jurídicas o ideológicas— está atento a modular su ritmo democrático, conforme a sus propias condiciones y potencialidades, pero sin dejar de ponderar los factores externos.

A la internacionalización del asunto democrático ha contribuido decididamente la globalización de la economía y de los medios colectivos de comunicación.

Por otro lado, el cambio estructural de la economía ha tenido un enorme impacto en la aceleración del proceso democrático de México. La apertura comercial, la dinámica captación de

inversión extranjera, la firma de un tratado de libre comercio con Canadá y Estados Unidos, que aproxima nuestro régimen económico al de los socios, estimulará que México adopte todavía más las modalidades de la democracia política, así como años atrás el aparato normativo hizo suyas las soluciones básicas de Gran Bretaña, Francia, España y de los propios Estados Unidos. Igual estímulo a la aceleración democrática tendrá la reforma del Estado, encaminada a reequilibrar las relaciones entre éste y la sociedad y a racionalizar las funciones estatales; y la implantación de una nueva economía que repose más en la productividad, la eficiencia, la libre concurrencia y la iniciativa social. El cambio estructural ha reducido sustancialmente los mecanismos que desde los años veinte empezó a utilizar el gobierno, para estimular el desarrollo, y que le desencadenaban respaldo ciudadano y legitimidad popular al partido en el poder, mediante empleo público, subsidio a la producción y al consumo, gasto deficitario, empresas públicas, reparto agrario, altas tasas de crecimiento del producto interno y del índice de ocupación, obra pública y adquisiciones. En suma, los instrumentos tradicionales permitían prácticas clientelares que incidían en el comportamiento político e iban en contra del principio de igualdad de condiciones que debe privar en la vida electoral.

Para varios lúcidos pensadores —Octavio Paz recientemente a propósito ha hablado de una especie de "reforma política silenciosa"— el mayor juego de la libertad económica y de la competencia, conduce inexorablemente a la ampliación de la libertad política y de la competencia electoral.

Esta cuestión, así sea tangencialmente, también invita a hacer analogías entre el México de principios del siglo y esta centuria que se acaba: en el régimen porfiriano no tenían papel las soluciones colectivistas, y en el de hoy, éstas, que encontraron soporte en el contenido social de la Constitución de Querétaro, y en el prestigio que por largo tiempo gozaron los socialismos

—y hasta los autoritarismos colectivistas— viven un agudo decaimiento.

4. En ese marco cobran plena significación las tendencias democráticas que se han configurado en las últimas dos décadas, y que dominarán sin duda los próximos cuatro lustros. Lo primero que muy fundadamente se puede reconocer es que se está presenciando la aceleración del proceso democrático, lo que se manifiesta en la mayor efectividad del sufragio y el funcionamiento más estricto de las instituciones políticas. Esa aceleración es causa y efecto de las reformas que cada sexenio tienen lugar para adelantar la normativa para los partidos y los comicios.

Más aún, en la actual administración han tenido lugar dos reformas de trascendencia, como secuela del acontecimiento que representó el 6 de julio de 1988 para la historia política inmediata. Una tendencia, progresivamente firme, es la competencia electoral trascendente que ha llevado a la terminación definitiva de la etapa del partido único, y a la configuración de un incipiente sistema pluripartidista, aunque con formaciones políticas de tamaño muy desigual. Esa tendencia ha propiciado el afianzamiento de partidos, que se han erigido en auténticas instituciones, ha llevado a que el partido histórico (el Partido Revolucionario Institucional) no posea ya la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; y anuncia que se asoma la alternancia en el poder, por lo menos en el nivel regional.

Una tendencia que significa una alerta para los juristas — corresponsables éstos de formular respuestas normativas oportunas y eficaces a los problemas de la sociedad— y motivo de muy grave preocupación, es el deterioro de la credibilidad de los comicios, lo que apunta a que se confíe más en vías no electorales, en buena medida ilícitas, con la consecuente erosión de las instituciones democráticas. El uso de vías extraelectorales en algunos casos ha arrojado a la violencia, y ha socavado la legitimidad del sistema y de los gobernantes.

Una tendencia en ascenso, como una faceta más de la lucha política, es la proliferación de innovadores métodos asociados a los comicios: los observadores nacionales o extranjeros —y esto último no es extraño a la internacionalización de la política, dimensión ésta de la vida global—, las encuestas de opinión y el uso de los medios electrónicos de comunicación. Como estos métodos y prácticas influyen en la opinión ciudadana, son asuntos que interesan a la labor del jurista.

Una tendencia alentadora, que en la actualidad parece bien afianzada, es la búsqueda de soluciones jurídicas, la expresión más alta de las genuinas soluciones políticas, a los retos de *la aceleración democrática*, como son las orientadas a reforzar la credibilidad y legitimidad de los procesos y los mandatos, la solución a las controversias, la igualdad de condiciones, la integración y funcionamiento regulares de las instituciones políticas, la extensión de la alternancia.

La vocación jurídica de los actores, sin que se ignore que en ocasiones se hace acompañar de discursos estridentes, es uno de los elementos fundamentales de una cultura democrática, sin la cual no se profundiza ni perfecciona una democracia; y está vinculada con el uso del diálogo y el entendimiento como métodos indeclinables de una política democrática.

5. A esta altura de la exposición, conviene asumir una postura sobre la democracia. Sostenemos un enfoque dinámico, bien distante de una noción estática, porque la democracia nunca se da en su totalidad y para siempre; se trata de un proceso histórico, que admite involuciones y cambios hacia adelante. La democracia no es inexorable, por lo que rechazamos la idea de que la historia es la historia del desenvolvimiento democrático, puesto que asumir el determinismo histórico relevaría al hombre, —y a las sociedades—, de la responsabilidad de hacer posible el advenimiento democrático.

La historia es un proceso colectivo y un fenómeno cultural, y el actor inexcusable es el hombre, y a él toca, sobre todo a los que tienen encargo representativo o función de liderazgo social,

integrar un proyecto que permita la construcción de la democracia como un ejercicio de planificación social, de ingeniería política. En ese ejercicio se ha de reconocer la importancia de las condiciones materiales para que la democracia sea viable, y los vínculos entre lo meramente político y los contenidos económicos y sociales.

La historia de la democracia hace ver que no es sólo un asunto de convicción, ni de emoción; que se requiere un diseño, y la definición de una metodología, sin lo cual el proyecto democrático es sin remedio un proyecto utópico.

Aun en las sociedades democráticas maduras, como lo son las naciones industriales de raigambre liberal, acechan las llamadas *enfermedades democráticas*, que determinan comportamientos políticos, frustran la voluntad del sufragio o lesionan a las instituciones políticas, como son el influjo del capital en épocas en las que los procesos democráticos representan un verdadero desafío financiero; la manipulación del sentir popular a través del protagonismo de los medios colectivos de comunicación; las oligarquías que se erigen en los partidos políticos, cuya expresión más cabal es la partidocracia italiana; el expediente del populismo para que los candidatos obtengan respaldo ciudadano; la reelección indefinida de representantes que hacen nugatoria la rotación que postula la fórmula republicana y desprestigia a las clases políticas, la inestabilidad de las instituciones o su deficiente desempeño; la manipulación de los programas y decisiones del gobierno con fines electorales.

Si el proceso democrático, particularmente en países con marcadas insuficiencias en ese terreno, demanda un ejercicio de ingeniería política, es indispensable en esta reunión de juristas, reconocer que una de sus dimensiones es la ingeniería normativa, o sea el uso de la norma jurídica para dar respuesta a reclamos colectivos, como lo es el reclamo democrático.

6. Un asunto es el corazón mismo del tema que me ha tocado desenvolver: la respuesta del derecho mexicano a la aspiración democrática a finales de este siglo y a principios del que se anuncia. Por ello, procede hacer un inventario de las principales respuestas a través de las distintas ramas que componen nuestro sistema jurídico:

a) *Derecho constitucional*

Durante décadas nuestra Constitución ignoró el papel que la democracia pluralista deposita en los partidos políticos, y éstos se crearon al amparo de la libertad de asociación que la propia carta fundamental establece. Fue en el sexenio del presidente Adolfo López Mateos, cuando se enmendó la carta constitucional para hacer referencia, aunque de manera más que limitada, a los partidos políticos, e introducir, también muy limitadamente, la representación de minorías en la Cámara de Diputados a través de los denominados *diputados de partido*. Hasta la década de los setenta se empezaron a colocar en la Constitución las bases fundamentales de lo que se convertiría en el estatuto de los partidos políticos, y que ha encontrado un jalón sustantivo en las reformas que tuvieron lugar el pasado verano. Ese estatuto comprende ya, con la brevedad que recomienda la técnica constitucional, la definición de la naturaleza de los partidos políticos, que se entienden como entidades de interés público; y la definición de sus obligaciones, derechos, responsabilidades y prerrogativas; los lineamientos para la organización de las elecciones y la solución de las controversias a través de una jurisdicción electoral; y los fundamentos para la organización de los comicios y los procedimientos electorales.

El nuevo estatuto de los partidos políticos y de la vida electoral trasciende así soluciones históricas, consagradas originalmente en la Constitución de Querétaro de 1917, como los principios de elección directa y sufragio efectivo, y el carácter electivo de los órganos municipales, para completar así el trazo del federalismo mexicano.

En las recientes enmiendas de 1993 se avanza en un principio sin el cual la democracia electoral nunca llega a serlo auténticamente: el principio de la igualdad de condiciones en la competencia, a través del acceso a los medios colectivos y de pautas para el financiamiento de la vida partidaria y de los procesos comiciales.

El derecho constitucional, ya para estas fechas, contiene principios e instituciones orientadas en la arena de lo meramente normativo, al funcionamiento más cabal de una república democrática, con la consecuente rotación de los gobernantes y la integración de los órganos representativos.

Como la democracia política no se agota en las cuestiones estrictamente electorales o en la reglamentación de la organización y actividades de los partidos, se ha avanzado en la definición de otras garantías que favorecen la participación ciudadana y el ejercicio responsable del derecho al sufragio, como lo es el derecho a la información.

b) *Derecho administrativo*

El derecho administrativo mexicano ha captado innovaciones institucionales que modifican algunas de sus más arraigadas tendencias, como la aparición de instituciones (es el caso del Instituto Federal Electoral) revestidas de plena autonomía frente al Poder Ejecutivo, y, consecuentemente, sustraídos del principio de relación jerárquica que garantiza la cohesión del aparato administrativo. Además, esa innovación se ha hecho acompañar por la integración plural de los organismos autónomos, puesto que por mandato de la Constitución y de la legislación secundaria han de integrarla no sólo funcionarios públicos en sentido de que se trate, representantes de la ciudadanía, y de los partidos políticos.

La integración plural se hace acompañar, asimismo, de otra excepción a lo que ha prescrito el derecho administrativo durante décadas, si se considera que el poder de designación propio del superior jerárquico no se aplica cabalmente, ya que,

en tratándose de determinados funcionarios electorales, el presidente de la República únicamente tiene capacidad para proponer al Congreso personas que libremente serán designadas por el propio Congreso.

Otros cambios registra el derecho administrativo en el ánimo de dar ímpetu a la modernización democrática. Así, el otorgamiento de subsidios económicos a los partidos ya no es fruto de facultades discrecionales, sino aplicación de preceptos legales y acatamiento de las decisiones autónomas de la autoridad electoral; lo mismo se advierte con el acceso a los medios colectivos de comunicación propiedad del gobierno, lo que no depende tampoco de la discrecionalidad administrativa, sino de la observancia puntual de lo prevenido por los ordenamientos a lo acordado por las autoridades electorales.

c) *Derecho electoral*

Ésta es una de las ramas más dinámicas del derecho político mexicano. Se empezó en la centuria por la vertiente meramente legislativa, sin el apoyo de la doctrina o de los criterios de la judicatura, para circunscribirse a la organización de elecciones directas y a la garantía del sufragio; pero hoy el derecho electoral tiene un complejo, variado e intenso contenido administrativo para regular un barroco sistema de instituciones electorales, con integración heterogénea y competencias muy distintas entre sí.

El derecho electoral de los últimos años del siglo XX tiene soluciones que nunca se observaron viables y fundadas a principios del mismo: la autocalificación para la integración de las dos Cámaras que componen el Poder Legislativo Federal, y que se tenía por esencia del principio de división de poderes, ha quedado absolutamente superada, para reservarse sólo el llamado contencioso parlamentario en tratándose de la elección del presidente de la República. Se está integrando con celeridad la jurisdicción electoral para que un tribunal de derecho, especializado, y con plena jurisdicción, resuelva jurídicamente las controversias. Esa jurisdicción, si bien está formalmente

encuadrada en el Poder Ejecutivo, toda vez que se trata de un verdadero tribunal de la administración pública, que no tribunal administrativo, apunta, con la reciente reforma administrativa que instituye una sala superior integrada por miembros de la judicatura, a que en unos cuantos años esa jurisdicción sea reivindicada por el Poder Judicial. Nuestro derecho electoral, con flexibilidad y pragmatismo, ha venido resolviendo, según avanza el proceso democrático, una de las más espinosas cuestiones de la democracia representativa, como lo son, sin duda, los métodos para integrar la representación. De esta manera, y después de frecuentes modificaciones, México se ha separado de la ortodoxia anglosajona para adherirse a la tradición europea continental, y relativizar el principio de mayoría.

- La Cámara de Diputados se integra por el principio de mayoría, pero corregido por una de las modalidades de la representación proporcional.
- El Senado, más recientemente, se está yendo por el principio de mayoría limitado por el principio de representación de la primera minoría.
- Los congresos locales se conforman según el principio de mayoría corregido por el principio de representación de minorías en sus más diversas modalidades.
- Los ayuntamientos se integran con sujeción al principio de representación proporcional.

Es evidente que el régimen presidencial, solución está absolutamente distinta al régimen parlamentario, que se completa con la elección directa y el sufragio universal, sólo puede descansar en el principio de mayoría simple, no importando qué fuerza posea la mayoría en el Congreso de la Unión. Lo mismo sucede en cuanto a los poderes ejecutivos de los estados. Los presidentes municipales son electos por planilla y por el principio de mayoría simple también.

d) *Derecho parlamentario*

La aceleración del proceso democrático comprende insoslayablemente la vitalización de la institución representativa de mayor jerarquía: el Congreso, y, por ende, conlleva el desarrollo inmediato del derecho parlamentario, que en México nunca había tenido evolución razonable. El derecho parlamentario de fin de siglo, cuyas bases están contenidas en la parte orgánica en la Constitución, y se desarrollan en una ley orgánica, que no requiere ser promulgada por el Poder Ejecutivo, resuelve los dos aspectos fundamentales: la organización interna y los procedimientos conforme a los cuales el Congreso ejerce sus competencias.

El derecho parlamentario mexicano, en la esfera federal, organiza y regula al Congreso General, a las dos Cámaras que componen al Poder Legislativo, a la Comisión Permanente y, más recientemente, contempla los grupos parlamentarios. También de manera reciente, el Congreso trabaja a través de comisiones y de sus respectivas grandes comisiones. Las relaciones con el Poder Ejecutivo son de gran riqueza, pues en ellas se manifiesta el control político, financiero y contable que ejercen los cuerpos representativos, además de los procedimientos meramente legislativos. En los últimos veinticinco años el Congreso ha visto innovadas sus posibilidades de acción, como son las Comisiones de Investigación sobre el funcionamiento de las entidades paraestatales, o le ha dado vida a viejos preceptos que durante décadas habían sido prácticamente letra muerta, como los que tienen que ver con la comparecencia de secretarios de despacho, o con la presentación de las memorias de los Ramos, o con el análisis de los nombramientos que hace el Ejecutivo, pero que deben ser ratificados por el Poder Legislativo. También en los últimos lustros el Congreso ha reivindicado delicadas funciones de control sobre el Poder Ejecutivo: la fijación de topes máximos al endeudamiento, el análisis de los ejercicios de planeación del desarrollo, y el examen de los reportes

financieros que periódicamente envía el Ejecutivo, sin perjuicio del conocimiento de la cuenta pública.

El derecho parlamentario, dada la rigidez que ha demostrado la vida legislativa y reglamentaria —recuérdese que el reglamento interior vigente se expidió en 1935— ha abierto muy ancho cauce a los acuerdos parlamentarios, para así darle operatividad a estos cuerpos deliberantes.

e) Derecho federal y derecho municipal

La Constitución de 1917 se hizo eco de la aspiración federalista que había triunfado en la nación durante el siglo XIX, y lo trasciende instituyendo el municipio libre. En las últimas ocho décadas han sido múltiples las enmiendas constitucionales y la emisión de cuerpos secundarios tendentes a obsequiar la integración nacional, y a consolidar los órganos federales a través de transferir competencias, señaladamente de carácter tributario, a los Poderes de la Unión.

No fue hasta los ochenta cuando se inició, aunque todavía de manera insuficiente, la reversión de esa tendencia, y que prospera la reforma al artículo 115 constitucional, que establece los nuevos fundamentos del régimen municipal, y perfecciona a los municipios como el tercer orden político territorial.

Si bien el derecho federal y el derecho municipal han logrado evoluciones interesantes, todavía no registran el avance necesario para que el federalismo y el municipio libre sean a plenitud la expresión de un arreglo territorial del poder, análogo al arreglo orgánico que significa el principio de división de poderes, encaminado a la racionalización del poder público dentro de un genuino proyecto democrático.

En los últimos meses, por otro extremo, se ha llevado adelante una reforma política en el Distrito Federal para ampliar la participación ciudadana y la representación de los capitalinos a través de verdaderas innovaciones institucionales que logren armonizar esos propósitos democráticos con la eficacia que ha

de tener un gobierno y una administración en una entidad federativa tan compleja.

f) *Derecho judicial*

El estado democrático de derecho, bien fincado en el principio de legalidad, demanda un Poder Judicial que asegure la eficaz organización y funcionamiento del poder al que toca resolver jurídicamente las controversias sociales, proteger la legalidad y, en especial, custodiar la Constitución, y cuidar de que se observe la distribución de competencias entre las instituciones políticas. El derecho judicial ha avanzado en el establecimiento de una carrera judicial, que garantice la estabilidad, el profesionalismo y la autonomía de los funcionarios, para así sustraerse del tráfigo partidista y cumplir sus cometidos.

Eje del Poder Judicial, consagrado definitivamente en la esfera federal hace ya más de cinco décadas, el principio de inamovilidad, condiciones *sine qua non* para preservar la independencia del poder. Aun cuando ha seguido dominando la doctrina de que el Poder Judicial no debe conocer de cuestiones electorales, y después de algunas reformas fallidas, ha de reconocerse que ese departamento ha colaborado con enorme eficacia en la construcción democrática a través del juicio de amparo.

g) *Derecho penal*

A partir de los últimos años cuando los avances en la juridicidad de los procesos electorales han hecho oportuna la tipificación de algunas conductas directamente vinculadas con los comicios, puesto que durante un tiempo largo la sanción de esas conductas era meramente administrativa, y acaso pecuniaria.

La formación del derecho penal electoral se inició cuando se empezó a echar mano de algunos ilícitos de larga data como el peculado, pero avanzó con mayor celeridad cuando se puso en juego el resorte de la sanción penal para aquellas conductas que afectarían la voluntad del electorado.

7. Para finales de este siglo y el inicio del XX, teniendo a la vista las tendencias políticas que hemos reseñado, así como los avances que observa ya la respuesta jurídica al reclamo democrático, (los "avances del derecho para la democracia"), es posible anticipar algunas respuestas normativas que atiendan la aceleración democrática, y contribuyan a una verdadera *ingeniería para la democracia*. Esas nuevas respuestas normativas han de ser congruentes con los principios e instituciones que dan sustento a nuestra sistemática jurídica, y sin perjuicio de innovaciones imaginativas han de encontrar en nuestra sólida tradición jurídica su mejor fundamento.

Entre esas nuevas respuestas a la aspiración democrática figuran las siguientes:

- Reivindicación de la jurisdicción electoral por parte del Poder Judicial.
- Procedencia del juicio de amparo, en tratándose de actos emitidos por organismos electorales.
- Profesionalización definitiva de la magistratura electoral, incluida su plena autonomía.
- Afianzamiento del principio de igualdad de condiciones en la competencia electoral, sobre todo, por lo que hace a los aspectos de financiamiento y a los medios colectivos de comunicación.
- Racionalización de la intervención de los representantes de partidos políticos en los organismos electorales.
- Regulación de la participación de observadores y del uso de técnicas de encuesta de opinión.
- Actualización de la política exterior de México con relación a las nuevas posturas de organismos internacionales en materia electoral.
- Formación de un derecho a la información electoral.
- Implantación de un programa de educación democrática en la formación del abogado mexicano.

- Modernización de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, dando paso a nuevas modalidades de control político compatibles con el régimen presidencial.
- Vigorización del Senado en cuanto al control de las relaciones con el exterior con motivo de la apertura y la firma de tratados de integración económica.
- Impulso al desarrollo del derecho democrático en los estados y municipios a efecto de que armonicen su ritmo de cambio con la aceleración democrática nacional.
- Impulso prioritario a la reforma del aparato judicial dentro de un esfuerzo de reforma integral de la justicia y la seguridad pública.

8. Como puede apreciarse, y aun cuando dejemos para otra oportunidad del examen de las vinculaciones entre la democracia política y la democracia económica y social, sostenemos que el desarrollo político sólo puede darse integralmente, comprendiendo los principales ámbitos de la vida política, para trascender así lo simplemente electoral. De ahí que el *derecho para la democracia*, postulamos, comprende los sistemas electorales y la actividad de los partidos políticos, los derechos políticos de los ciudadanos, el principio de división de poderes, el federalismo y el municipio libre, la promoción y salvaguarda de los derechos humanos, la libertad de expresión y los medios colectivos de comunicación.

Sólo una visión integral de la política, y consecuentemente del derecho, pueden hacer posible que en los primeros años del siglo XXI, México disfrute efectivamente del régimen democrático que los Padres de la Constitución imaginaron.